Année 1958. — N° 9. Le Numéro : 50 francs. 22 Juin 1958.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : 800 fr.; ETRANGER : 1.200 fr.
(Compte chèque postal : 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations	DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e	POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1958

Séance du Mercredi 11 Juin 1958.

SOMMAIRE

Etude sur les principes directeurs d'une réforme des budgets départementaux et communaux (1).

ETUDE SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE REFORME DES BUDGETS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

(Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même en application de l'article 1er de la loi organique du 20 mars 1951 et de l'article 28 de son règlement intérieur.)

1° Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. André Malterre.

SOMMAIRE

Introduction

1re PARTIE. — *La situation actuelle en France et dans quelques pays étrangers.*

Chapitre Ier. — Notions générales sur les budgets locaux.
Section I. — Structure des collectivités locales.
Section II. — Montant des budgets des collectivités locales.

Chapitre II. — Analyse des différentes dépenses des départements et des communes.
Section I. — Dépenses des départements
Section II. — Dépenses des communes.

Chapitre III. — Les recettes départementales et communales.
Section I. — Les recettes départementales.
§ I. — Les impôts.
§ II. — Les subventions.
§ III. — Les emprunts.
Section II — Les recettes communales.
§ I. — Les impôts.
§ II. — Les subventions allouées aux communes.
§ III. — Les emprunts communaux

Chapitre IV. — Les différents projets de réforme de la fiscalité locale.
Section I. — Les projets gouvernementaux de ces dernières années.
§ I. — Projet présenté par M. Pinay.
§ II. — Projet présenté par M René Mayer.
§ III. — Projet présenté par M. Laniel.
§ IV. — Suggestions émises par M. Ramadier.
Section II. — Avis émis par le Conseil économique sur les projets de réforme gouvernementaux.

Chapitre V. — Les finances locales dans certains pays étrangers.
Section I. — La Grande-Bretagne.
Section II. — L'Italie.

2e PARTIE. — *Les réformes susceptibles d'être envisagées.*

Chapitre Ier. — Réforme des dépenses.
Section I. — Définition d'une politique d'ensemble.
§ I. — Importance de la décentralisation.
§ II. — Est-il opportun que la même dépense soit couverte partie par l'Etat, partie par le département, partie par la commune ?
§ III. — Réforme de la répartition des charges entre l'Etat, les départements et les communes.
§ IV. — Groupement de collectivités locales.

(1) Le compte rendu analytique des débats consacrés à cette question figure au *Bulletin du Conseil économique* n° 41 du 12 juin 1958.

Section II. — Application de cette politique.

§ I. — Dépenses d'assistance.

§ II. — Réduction de certaines dépenses.

§ III. — Les dépenses du département.

§ IV. — Les dépenses obligatoires.

§ V. — Bilan des réformes proposées.

Chapitre II. — Réforme des recettes.

Section I. — Caractéristiques que doivent présenter les recettes des collectivités locales.

Section II. — Position des différents groupes sur le régime actuel des recettes locales et modifications proposées.

§ I. — Opinions émises par le groupe des travailleurs G. G. T.-F. O.

§ II. — Opinions émises par le groupe des travailleurs C. F. T. C.

§ III. — Opinions émises par le groupe des travailleurs C. G. T.

§ IV. — Opinions émises par le groupe des associations familiales.

§ V. — Opinions émises par les représentants de la propriété bâtie.

§ VI. — Opinions émises par le groupe des chefs d'entreprises.

§ VII. — Opinions émises par le groupe de l'artisanat.

§ VIII — Opinions émises par le groupe de l'agriculture.

Section III. — Taxe locale.

Section IV. — Centimes additionnels.

Section V. — Autres impôts.

Section VI. — Le régime des subventions

Section VII. — Les emprunts.

ETUDE DES PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE REFORME DES BUDGETS LOCAUX

A la demande du groupe des travailleurs C. G. C., le bureau du Conseil économique a décidé le 2 mai dernier de se saisir de l'étude des principes directeurs d'une réforme des budgets locaux (départementaux et communaux). Une telle étude se situait d'ailleurs dans le cadre des travaux entrepris par votre commission des finances sur la réforme de la fiscalité. Mais, préconisée depuis longtemps, la réforme des finances locales n'a été en fait, dans les projets gouvernementaux de ces derniers mois, envisagée que sous des angles limités. Tandis que diverses mesures aggravaient les dépenses mises à la charge des collectivités locales, c'est dans le cadre plus vaste de projets de réforme d'ensemble de la fiscalité qu'était traitée la question des impôts locaux. Le Conseil économique, du reste, a été amené à émettre un avis sur un certain nombre de ces projets de réforme d'initiative gouvernementale.

Mais aucun de ces rapports ni des avis n'envisageaient la réforme des finances locales dans une vue d'ensemble et les différents textes n'étudiaient que la question des recettes, c'est-à-dire considéraient cette réforme sous son angle uniquement fiscal.

Au contraire, dans sa demande de saisine, le groupe des travailleurs C. G. C. précisa que cette nouvelle étude devait porter sur les dépenses et sur les recettes locales. Il exprima également le désir que la discussion ne se bornât point à un inventaire des avantages et des inconvénients du régime existant actuellement, mais que fussent dégagées des règles générales susceptibles de servir de directives lors d'une éventuelle réforme des budgets locaux.

Après discussion, la commission des finances estima qu'une telle méthode permettrait seule d'obtenir une vue d'ensemble du problème et orienta tous ses travaux dans ce sens.

Dans une étude aussi générale et d'une portée si éminemment pratique, il convenait d'entendre les points de vue non seulement de personnalités particulièrement compétentes, mais encore des intéressés.

C'est dans cet esprit que votre commission des finances entendit notamment M. Jean-Raymond Guyon, secrétaire d'Etat au budget; M. Abel Durand, sénateur, président de l'assemblée des présidents des conseils généraux; M. Trémintin, président de l'association des maires de France, accompagné de MM. Le Gallo et Berrurier; M. Pomme de Mirimonde, président de chambre à la cour des comptes; M. Vedel, professeur à la faculté de droit de Paris; M. Laforest, directeur adjoint des affaires communales et départementales au ministère de l'intérieur, et M. Suant, maire d'Antony.

Après ces intéressantes auditions auxquelles le rapport doit tant, les différents groupes du Conseil économique ont tenu à faire connaître leur opinion sur cet important problème.

La question a donc été examinée sous un aspect d'ensemble et tous les intéressés ont pu exprimer leurs points de vue.

Le plan du présent rapport sera analogue à la méthode suivie par la commission des finances, et comportera deux parties:

Dans la première partie sera analysée la situation actuelle en France et dans quelques pays étrangers. La seconde partie consistera dans l'examen des réformes susceptibles d'être envisagées tant en matière de dépenses qu'en ce qui concerne les recettes.

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION ACTUELLE EN FRANCE ET DANS QUELQUES PAYS ETRANGERS

Les finances locales constituent l'un des aspects les plus importants de la décentralisation territoriale et permettent de mesurer le degré de cette décentralisation.

Il est évident que l'étendue réelle de la liberté d'une collectivité est étroitement liée à l'importance de ses moyens financiers et à la latitude qui lui est laissée dans l'emploi de ses ressources. On peut donc dire que l'autonomie des collectivités se mesure à leur autonomie financière, c'est-à-dire au pouvoir de décider leurs dépenses et de couvrir celles-ci en établissant des recettes propres. Par contre, les pouvoirs juridiques de décision reconnus aux collectivités locales risquent d'être réduits à néant si l'Etat reste maître des recettes et des dépenses.

A cet égard, la France connaît une situation de fait différente des données théoriques.

Un élément primordial de décentralisation existe en effet à l'égard des départements et des communes par l'existence de la personnalité morale de ces collectivités, facteur en elle-même d'autonomie, en raison de l'existence d'un patrimoine et de la possibilité d'une vie juridique qu'elle comporte.

En outre, la Constitution de 1946 a posé le principe d'un accroissement de la décentralisation et a invité le législateur à réaliser cet accroissement au moyen de lois ordinaires. Mais ces lois ne sont pas intervenues et les mesures réalisées depuis 1946 sont surtout des mesures de déconcentration voire d'augmentation de la tutelle.

Dans l'état actuel de la législation, les collectivités locales ne sont pas maîtresses de fixer librement l'étendue de leurs domaines d'intervention. La spécialité des collectivités locales est délimitée par la loi du 10 août 1871 pour le département et par celle du 5 avril 1884 pour la commune.

Même à l'intérieur de ces limites, les collectivités locales n'ont pas une liberté d'action complète. En particulier, la tutelle du pouvoir central sur les délibérations financières est spécialement étroite et s'exerce le plus souvent, qu'il s'agisse de l'établissement des budgets ou de l'émission des emprunts, par le procédé de l'approbation préalable. Dans certains cas, le pouvoir de tutelle s'étend jusqu'à devenir une véritable compétence de substitution. Non seulement l'autorité de tutelle peut inscrire d'office les dépenses obligatoires dans le budget des départements et des communes, mais encore le préfet peut agir de manière extrêmement efficace en ce qui concerne l'établissement du budget communal.

Aux termes de l'article 176 du décret n° 57-657 du 22 mai 1957 portant codification des textes législatifs concernant l'administration communale, « l'arrêté qui règle le budget d'une commune peut rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées ».

Si le budget de la commune n'est pas voté en équilibre par le conseil municipal, le préfet ou le sous-préfet le renvoie au maire et si après une deuxième délibération, le budget est toujours en déséquilibre, ou si le conseil n'a pas pris les mesures de redressement nécessaires, le préfet se substitue à lui et règle le budget (article 177).

Par ailleurs, lorsque l'exécution du dernier exercice fait apparaître un déficit de 10 p. 100 des recettes ordinaires, le préfet communique le budget à une commission dont la com-

position est prévue à l'article 178 du décret précité. Sur l'avis de cette commission, le budget peut être renvoyé au conseil municipal pour que soient prises les mesures de redressement nécessaires; faute de quoi le budget est réglé par le préfet pour les communes dont la population est inférieure à 100.000 habitants et par décret en conseil d'Etat dans le cas contraire.

Le budget départemental, qui avait été soustrait par le décret-loi de 1926 à la nécessité de l'approbation préalable, est, par suite de l'intervention de lois subséquentes qui ont réduit cette décentralisation, soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. Mais, en général, la tutelle est moins poussée pour le budget départemental que pour le budget communal.

Pourquoi la liberté financière des collectivités locales est-elle aussi fortement limitée ?

Au cours de son audition devant la commission des finances, M. Vedel, professeur à la faculté de droit de Paris, a insisté sur le fait que la France a ignoré durant toute son histoire et ignore encore à l'heure actuelle ce qu'est le « self government » et plus simplement une véritable décentralisation.

C'est pourtant à l'échelon local et départemental, dans ce milieu plus étroit où les nécessités de la vie collective l'emportent moins sur l'idée de représentation de la démocratie qu'une telle expérience aurait pu être faite et a été réalisée dans de nombreux pays étrangers.

Mais différentes raisons expliquent la situation française.

Raisons historiques tout d'abord.

La Révolution est arrivée en pleine lancée centralisatrice de l'ancien régime et elle a repris fatalement à son compte, en les transformant en victoires, tous les échecs qu'avait assumés la monarchie finissante dans son œuvre de centralisation.

De même la poussée napoléonienne fut logiquement centralisatrice.

La République qui aurait pu et voulait, à ses débuts, faire œuvre décentralisatrice, s'est trouvée aux prises avec les difficultés suscitées par un Etat moderne et a été obligée de continuer à organiser dans un esprit centralisateur des services publics qui se prêtaient cependant à une gestion locale. Ce fut en particulier le cas des services économiques et sociaux.

Raisons économiques et financières.

Certains firent valoir — et peut-être avec juste raison — que l'Etat ne pouvait se désintéresser des finances locales, compte tenu du développement économique et de ses difficultés financières constantes.

D'une part, certaines de ces collectivités peuvent avoir une tendance au gaspillage et pour de nombreuses petites communes, une inexpérience. Il n'aurait pas été normal de laisser faire des travaux non indispensables au moment où l'Etat était lui-même obligé de supprimer de son budget certaines dépenses éminemment souhaitables.

Par ailleurs, le désordre financier des collectivités locales risque d'entraîner des répercussions sur la vie de l'Etat. Les contribuables locaux sont, en même temps, contribuables de l'Etat et leur capacité contributive est nécessairement limitée. De même, certains impôts peuvent être perçus aussi bien au profit de l'Etat que des communes.

Raisons politiques.

Ajoutons enfin que, pour des raisons politiques fort compréhensibles, les élus provinciaux ont bien souvent été les auteurs plus ou moins conscients de cette centralisation. La plupart se sont beaucoup plus souciés d'instituer à Paris un centre d'où ils pourraient commander à l'ensemble du pays plutôt que de sauvegarder l'autonomie de leur province d'origine.

Ainsi donc, partie pour des considérations historiques, partie en raison du développement économique et des difficultés budgétaires, partie enfin pour des raisons politiques, les différents régimes ne permirent pas un large épanouissement des libertés locales et plus exactement réprimèrent toute tendance que pouvaient avoir les provinces françaises d'exister et de s'imposer par rapport à Paris.

Cette mainmise de l'Etat sur les finances locales s'est réalisée au moyen de trois procédés: par la tutelle sur la gestion financière, par l'introduction de dépenses obligatoires ou obligatoirement mises à la charge de la collectivité, par l'amenuisement des ressources propres à ces collectivités.

Cette absence de pouvoirs propres et bien plus cet enchevêtrement en matière de dépenses aussi bien que de recettes, se retrouveront au cours de toute cette première partie.

Pour que cette étude, qui ne peut évidemment entrer dans les détails soit la plus claire possible, nous examinerons dans un premier chapitre les caractéristiques générales des budgets locaux. Ensuite nous étudierons successivement les traits principaux des dépenses puis des recettes avant d'examiner les réformes qui ont été proposées au cours des dernières années, ainsi que les caractéristiques générales des impôts locaux de certains pays, susceptibles d'être comparés utilement à ceux de la France.

Chapitre Ier

Notions générales sur les budgets locaux.

Section I. — Structure des collectivités locales

Avant d'aborder l'examen proprement dit des budgets locaux, il convient de préciser et de délimiter l'étendue de ce rapport.

Nous n'étudierons en effet que les communes et départements métropolitains à l'exception des collectivités locales d'Algérie et d'outre-mer, dont les règles de gestion financière ne sont pas absolument analogues ni en droit ni en fait avec celles de la métropole. De même, nous n'examinerons pas les finances locales de la ville de Paris, très différentes de celles des autres villes de France. Tout au plus, des comparaisons soulignant l'importance de tel problème seront effectuées à plusieurs passages de ce rapport. Enfin, les finances des établissements publics qui sont très spéciales et posent d'autres problèmes que ceux des finances locales ne seront pas abordées.

Ainsi, notre étude portera sur des collectivités régies par des dispositions identiques et ayant un mode de vie analogue. Mais, malgré ces ressemblances, des disparités apparaîtront du fait de l'inégale répartition de la population sur notre territoire.

La France comporte quatre-vingt-neuf départements, plus le territoire de Belfort et 38.000 communes.

Départements.

5 départements ont plus de 1 million d'habitants.

18 départements ont entre 1 million et 500.000 habitants.

41 départements ont entre 500.000 et 250.000 habitants.

22 départements ont entre 250.000 et 100.000 habitants.

4 départements ont moins de 100.000 habitants.

Si l'on considère que sur les vingt-deux départements ayant entre 250.000 et 100.000 habitants, douze ont entre 200 et 250.000 habitants, on peut conclure que les trois cinquièmes des départements français ont entre 200 et 500.000 habitants, soit une structure assez importante et stable.

Certes, quelques départements ont une population très importante, mais il faut cependant additionner la population des vingt plus importants départements pour obtenir la moitié de la population totale. Si l'on ne compte pas la Seine, il faut aller jusqu'à vingt-quatre départements, soit plus du quart du nombre total.

Le département-type avec ses 200 à 500.000 habitants représente donc véritablement la physionomie exacte de cette circonscription.

Mais si la population totale de la plupart des départements est encore satisfaisante, il faut cependant constater que de grandes variations ont été enregistrées entre 1946 et 1954.

Au cours de cette période, la population française est passée de 40.500.000 habitants à 42.730.000, soit une augmentation de 5,5 p. 100.

Soixante-deux départements ont augmenté de population.

Parmi ceux-ci, quatorze ont augmenté de plus de 10 p. 100.

Citons particulièrement:

— Moselle, 21 p. 100;

— Seine-et-Oise, 21 p. 100;

— Alpes-Maritimes, Meurthe-et-Moselle, territoire de Belfort, Ardennes, 15 p. 100;

— Dix-neuf ont augmenté de 5 à 10 p. 100;
— Vingt-neuf ont augmenté de moins de 5 p. 100;
— Neuf départements ont une population sensiblement constante.

Par contre, la population de dix-neuf départements a diminué.

Citons en particulier:
— Ariège, Aveyron, Haute-Vienne, 4 p. 100;
— Cantal, Corrèze, Côtes-du-Nord, Haute-Loire, Lot, 5 p. 100;
— Creuse, 8 p. 100;
— Corse, Lozère, 9 p. 100.

Communes.

Cette relative harmonie que nous venons de souligner en ce qui concerne les départements ne se rencontre malheureusement pas pour les communes.

Sur 38.000 communes:
— 460 ont plus de 10.000 habitants;
— 6.180 ont entre 10.000 et 1.000 habitants;
— 7.600 ont entre 1.000 et 500 habitants;
— 13.660 ont entre 500 et 200 habitants;
— 10.143 ont moins de 200 habitants.

De façon plus simple, 14.000 communes ont plus de 500 habitants, 14.000 ont entre 200 et 500 habitants, et 10.000 ont moins de 200 habitants. Quand nous étudierons les dépenses si diverses qui doivent être accomplies par une commune, et les recettes qui supposent un certain nombre de contribuables pour les acquitter, il faudra se souvenir que près de 24.000 communes de France, sur un total de 38.000, soit près des 2/3 de celles-ci, ont moins de 500 habitants.

Cette situation n'a d'ailleurs fait que s'aggraver durant les quarante dernières années. Au cours de cette période, le nombre des communes de moins de 50 habitants est passé de 162 à 625; celui des communes de 50 à 100 habitants: de 1.050 à 2.406; celui des communes de 100 à 200 habitants: de 4.067 à 7.112, soit une augmentation moyenne de dépopulation de 50 p. 100 environ.

Cette faible population entraîne plusieurs conséquences graves. Elle rend tout d'abord très difficile le choix d'hommes capables de répondre aux exigences compliquées de l'administration moderne, d'appliquer des lois, des décrets et des circulaires constamment renouvelés, de répondre aux questions multiples posées par la préfecture, de préparer les projets de travaux intéressant la collectivité, enfin de faire un budget. D'ailleurs comment alimenter ce budget avec des impositions tirées de la localité quand la valeur du centime atteint à peine quelques dizaines de francs.

A cette première observation qui déjà contient les germes de si graves conséquences, il faut ajouter que les 980 communes de plus de 5.000 habitants, soit 2,5 p. 100 du nombre total des communes, comportent la moitié de la population de la France, alors que la moitié du nombre total des communes (soit 19.000 correspondant à une population de moins de 380 habitants) n'est que de 4.200.000 habitants, soit le 1/10 de la population française.

Il y a donc un grand nombre de communes dont la population disparaît progressivement. Il est incontestable que leur activité (mais non leurs besoins) se trouve nécessairement réduite. Les statistiques traduisent le terrible exode rural vers les villes importantes des divers départements.

Par contre, le « Bulletin municipal officiel » du 19 octobre 1957, publiant les chiffres du dernier recensement de la population dans les communes de la banlieue parisienne faisait ressortir un taux moyen d'augmentation de 17 p. 100 entre 1954 et 1957. Entre autres exemples, citons la ville d'Antony qui est passée, au cours de cette période, de 24.512 habitants à 30.561, celle de Champigny, de 36.900 à 41.300, etc. A côté d'un problème de communes dépeuplées se posera donc la question des communes en voie de développement rapide.

SECTION II. — MONTANT DES BUDGETS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

En 1955, dernier exercice connu, le montant des budgets des départements s'élevait à 327 milliards, et celui des communes à 648 milliards, soit un total de 975 milliards (1).

Au cours de la même année, le budget général de l'Etat (compte non tenu des dommages de guerre, des crédits accordés aux habitations à loyer modéré, des crédits d'investissements, en un mot, non compris les opérations de trésorerie) s'élevait à 3.341 milliards (1).

Le budget des collectivités locales, auquel on n'accorde en général qu'une importance relative, représentait donc plus de 29 p. 100 du budget général de l'Etat. C'est assez dire l'importance que revêt l'étude des recettes et des dépenses des collectivités locales.

Le rapport entre le volume du budget de ces collectivités et celui de l'Etat est d'ailleurs relativement constant comme le montre le tableau suivant. En 1913, il était déjà de 33 p. 100 et continua, depuis cette époque, à approcher la proportion de 30 p. 100.

Comparaison des dépenses de l'Etat, des départements et des communes.

(En millions de francs.)

ANNÉES	DÉPARTEMENTS	COMMUNES	TOTAUX — Départements et communes.	ETAT — (budget général).	RAPPORT entre le volume du budget des collectivités locales et celui de l'Etat.
1913	613	1.072	1.685	5.067	33,25
1920	1.602	7.358	8.960	28.115	31,86
1938	6.650	14.810	21.450	82.345	26
1945	21.000	30.000	51.000	424.000	12
1949	142.700	244.600	387.300	1.282.000	30,2
1953	272.000	519.800	791.700	3.154.000	25,0
1954	295.000	580.800	876.700	3.160.000	27,7
1955	327.000	648.000	975.000	3.341.000	29

Coefficients d'augmentation.

De 1913 à 1938.	19	14,10	15,90	16,25	
De 1938 à 1945.	3,15	2	2,37	5,1	
De 1945 à 1950.	8,1	11	9,8	3,8	
De 1950 à 1955.	2	2,2	2,2	2,1	
De 1945 à 1955.	15,6	21,6	19,1	7,9	
De 1913 à 1955.	533,4	604,5	578,6	659,3	

Toutefois, ce tableau appelle diverses observations:

1° Il peut sembler au premier abord surprenant que la proportion entre les dépenses de l'Etat et celles des collectivités locales reste sensiblement constante (le budget de l'Etat a augmenté de 600 fois entre 1913 et 1955, et celui des collectivités de 580 fois entre les mêmes dates). L'augmentation des dépenses de l'Etat est due en effet à ses interventions dans de nombreux domaines et à son rôle de banquier, comme l'a rappelé un rapport récent du Conseil économique (2), charges que n'assument pas les collectivités locales.

En réalité, ainsi que nous aurons l'occasion de le constater, de lourdes dépenses ont été mises à la charge des départements et des communes à différentes époques et de manière plus ou moins discontinue.

Cette absence de corrélation entre les dépenses mises à la charge de l'Etat et celles assumées par les collectivités locales explique les différences d'augmentation des budgets respectifs durant certaines périodes.

(1) Réponse de M. le secrétaire d'Etat au budget à la question écrite de M. Joseph Raybaud (*Journal officiel*, débats Conseil de la République n° 33 du 19 juin 1957).

(1) Les dépenses des budgets de l'Etat et des collectivités locales font quelquefois double emploi en raison des subventions accordées par l'Etat ou par les départements et des remboursements effectués entre collectivités publiques locales.

(2) Rapport et avis sur l'ampleur et les conséquences financières et monétaires du déficit du budget et des charges de trésorerie, présentés par M. Babau les 20 et 21 novembre 1956 (*Journal officiel*, Avis et rapports du Conseil économique n° 22 du 29 novembre 1956).

Lorsque l'Etat prend à son compte certaines dépenses jusque-là assumées par les collectivités locales (1936, voirie) ou qu'il assume des dépenses militaires considérables (1938 à 1945) qui ne se répercutent que faiblement sur les dépenses des collectivités locales, le rapport entre le volume du budget des collectivités et celui de l'Etat diminue. Au contraire, il augmente lorsque les collectivités supportent de nouvelles dépenses, qu'elles soient spontanées ou mises à leur charge par l'Etat.

Les coefficients d'augmentation d'année en année sont donc intéressants, mais ils ne sont véritablement exploitables que s'ils correspondent à une longue période, et doivent en tout état de cause être appréciés compte tenu des circonstances de temps

En second lieu, le tableau précédant indique les variations du montant des dépenses de tous les départements et de toutes les communes.

Mais les dépenses des divers types de collectivités n'évoluent pas obligatoirement dans les mêmes proportions.

Celles des communes par exemple ont d'autant plus augmenté au cours des dernières années que les localités ont un moindre nombre d'habitants. Elles ont augmenté de deux fois et demie en 1949 et 1955 pour l'ensemble des communes de moins de 10.000 habitants, augmenté de plus d'une fois et demie (168 p. 100) pour celles qui avaient entre 10.000 et 100.000 habitants, tandis que, pour Paris, elles ne s'accroissaient que de 68 p. 100, la moyenne générale d'augmentation ressortissant pour cette période à 165 p. 100.

La différence est moins marquée pour le département de la Seine que pour les autres départements. De 1949 à 1955, les budgets de l'ensemble des départements autres que la Seine, ont subi une augmentation de 112 p. 100 et celui de Paris augmentait de 116 p. 100. Pendant la même période, les dépenses budgétaires de l'Etat (budget général) augmentaient de 145 p. 100 environ et le total des dépenses, y compris les charges de trésorerie, s'accroissait de 95 p. 100 environ.

Il semble donc qu'au cours de ces dernières années, les dépenses des petites communes se sont rapidement accrues, tandis qu'au contraire, celles des départements et des communes plus importantes augmentaient moins que celles de l'Etat.

La troisième observation est plus optimiste car elle se réfère à la situation financière des collectivités, qui est saine depuis de nombreuses années.

La trésorerie de ces collectivités a, en effet, été caractérisée par une aisance croissante. Leurs disponibilités sont passées de 40 milliards à la fin de 1948 à 414 milliards à la fin de 1954, c'est-à-dire qu'elles ont plus que décuplé.

De même, en 1955, les recettes de l'exercice ont atteint, pour les communes, 665 milliards alors que les dépenses de l'exercice ne se sont élevées qu'à 649 milliards. L'excédent des recettes à la fin de l'exercice s'est ainsi accru de près de 16 milliards.

Cette augmentation est d'ailleurs principalement le fait des communes de moins de 10.000 habitants; rien que pour ces communes, l'excédent de recettes de l'exercice 1955 était d'environ 12 milliards, tandis que l'excédent des communes de plus de 10.000 habitants était de 8 milliards et que la ville de Paris était déficitaire de 4 milliards.

Si l'on tient compte des fonds réservés, des restes à payer et des restes à recouvrer, ce sont encore les petites communes qui disposent de considérables excédents de recettes sans affectation. A la fin de l'année 1955, cet excédent d'actif s'élevait pour ces communes à 35,3 milliards, tandis que toutes les autres villes ne totalisaient qu'un excédent de 11 milliards.

Les départements ont également une situation financière saine, du moins en ce qui concerne les départements métropolitains. Les recettes de l'année 1955 se sont en effet élevées pour l'ensemble des départements métropolitains à 330 milliards. Les dépenses n'ayant été que de 327 milliards, l'excédent de recettes de l'exercice a été de 3 milliards. Compte tenu des restes à payer, des restes à recouvrer et des fonds affectés à divers emplois particuliers, l'actif disponible des départements est passé de 19 milliards, à la fin de l'exercice 1953, à 25 milliards, à la fin de l'exercice 1954, et à 28 milliards à la fin de l'exercice 1955.

Quelle est la cause de ces énormes excédents ? Il semble qu'ils soient dus en grande partie à certaines complications et exigences de la législation et de la réglementation.

Les budgets départementaux et bien plus encore les budgets communaux sont caractérisés par une abondance de fonds affectés ou de fonds faisant l'objet de comptes hors budget. Par ailleurs, la « section extraordinaire » des budgets communaux comporte des ressources qui n'ont rien d'extraordinaire et sont en réalité des ressources ordinaires, en particulier les centimes pour le service de la dette et les centimes dits extraordinaires.

Ces divers fonds et ressources extraordinaires ne pouvant être affectés qu'à des dépenses bien précises, sont souvent bloqués. Et on assiste au spectacle de communes qui ont actuellement de grandes difficultés pour réaliser des emprunts et qui ne peuvent faire appel à leur trésorerie même en limitant ces affectations à des emplois pouvant donner lieu à un remboursement à assez court terme.

Il semble bien à cet égard que la ville de Paris se trouve dans cette situation.

La difficulté réelle est que cet énorme excédent de trésorerie est placé au Trésor et que son emploi massif par les collectivités locales réduirait considérablement les ressources de trésorerie.

Toutefois, les élus locaux font remarquer que ces fonds sont déposés sans aucun intérêt au Trésor. Au cours de leur audition devant la commission des finances du Conseil économique, les représentants de l'association des maires de France ont vivement insisté sur cette mise bénévole de fonds à la disposition de l'Etat en la rapprochant de l'intérêt que les communes doivent verser lorsqu'elles se trouvent dans l'obligation de demander des avances de trésorerie.

Chapitre II

Analyse des différentes dépenses des départements et des communes.

Les dépenses des collectivités locales ont, comme nous venons de le voir, augmenté dans des proportions considérables au cours de ces dernières années, et durant certaines périodes, de façon égale et même supérieure au budget de l'Etat.

Il convient donc de rechercher pourquoi les dépenses des départements et des communes s'accroissent « en sympathie » avec les charges de l'Etat alors que ces collectivités ne sont pas responsables de l'administration du pays, du plein emploi, non plus que de la sécurité extérieure et qu'en principe elles n'ont à s'occuper ni des charges sociales, ni des dépenses de capital dans le secteur public, ni des investissements.

En réalité, si certaines dépenses demeurent au compte de l'Etat, les collectivités locales sont amenées à participer de plus en plus à des dépenses d'intérêt national. En outre, elles doivent supporter un assez lourd budget d'investissement.

Les dépenses de ces collectivités offrent d'ailleurs de sérieuses différences.

Le budget des départements est surtout un budget-relais qui sert à centraliser les fonds nécessaires au fonctionnement des services de la manière déterminée par les textes.

Le budget des communes est au contraire plus adapté à la vie locale. Comportant un moins grand nombre de dépenses obligatoires, il exprime les besoins de chaque ville et étant plus proche des citoyens semble mieux compris par eux. A ce point de vue les dépenses communales sont plus visibles que les dépenses départementales. On peut approuver ou critiquer telle construction d'école ou de route mais elle a le mérite d'exister. Les dépenses d'assistance mises à la charge du budget des départements sont au contraire beaucoup plus ingrates car tout en étant infiniment utiles elles sont peu reconnaissables.

Quant à leur importance respective, le budget des communes est d'un montant double de celui des départements.

Les dépenses des départements se sont élevées en 1955 à 327 milliards pour les seuls départements métropolitains.

Au cours de la même année, les communes ont dépensé 649 milliards.

Ces chiffres comprennent les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires. Il faut à ce propos signaler combien cette notion paraît aujourd'hui périmée. Conçue pour une époque qui s'occupait à peu près uniquement d'administration et peu d'investissement, cette distinction ne correspond plus à la réalité.

Les dépenses extraordinaires des départements et des communes augmentent en effet beaucoup plus que leurs dépenses ordinaires.

En 1949, les dépenses extraordinaires ne représentaient que 14 p. 100 des dépenses des départements; en 1954, elles se sont élevées à 19 p. 100, et en 1956 ont atteint 24,5 p. 100.

Mais l'évolution est encore plus sensible pour les communes. Alors qu'en 1949 les dépenses extraordinaires des communes ne s'élevaient qu'à 17 p. 100 du total des dépenses, elles ont atteint 29 p. 100 de ce total en 1953 et 34 p. 100 en 1955. Leur augmentation est due à celle des acquisitions, travaux neufs et grosses réparations et du service des annuités d'emprunt, l'importance relative de ces postes étant passée de 14 p. 100 à 32 p. 100 du total des dépenses; les acquisitions, travaux neufs et grosses réparations ont presque quintuplé en montant absolu.

Décomposition des dépenses des départements.

(En milliards de francs.)

DÉSIGNATION	CATÉGORIE DES DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS									
	Administration.	Voirie et transports.	Assistance.	Dette.	Acquisitions et travaux.	Service industriel et commercial.	Subventions.	Éducation, instruction.	Divers.	Total.
1930										
Dépenses	0,41	2,05	1,88	1,08	0,22	»	0,74	0,04	»	6,64
Pourcentage du total	6,2	30,9	28,4	16,3	3,4	»	11,3	0,5	»	100
1938										
Dépenses	0,48	2,11	3,28	1,30	2,84	»	0,95	0,10	0,60	6,65
Pourcentage du total	4,1	18,2	28,1	11,2	24,3	»	8,1	0,8	5,2	100
1945										
Dépenses	1,7	3,1	8,6	1,2	0,3	»	6,1	»	»	21
Pourcentage du total	8,3	14,8	40,9	5,7	1,2	»	29,1	»	»	100
1949										
Dépenses	13,5	29,7	68,2	4	8	5,1	6,3	»	7,8	142,7
Pourcentage du total	9,5	20,1	48,5	2,8	5,6	3,6	4,4	»	5,5	100
1953										
Dépenses	23,6	48,8	131,8	9,5	16,9	7,8	19	»	14,6	272
Pourcentage du total	9	18	48	4	6	3	7	»	5	100
1954										
Dépenses	26	52,1	141,4	12	26	7,6	21,8	»	11,1	295,9
Pourcentage du total	9	18	48	4	7	2	8	»	4	100
1955										
Dépenses	27,5	52,9	156,6	14,8	21,7	5,6	23,2	»	24,1	326,7
Pourcentage du total	8	16	48	5	7	2	7	»	7	100

SECTION I. — DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS

Depuis de nombreuses années, deux catégories de dépenses dominent le budget des départements: l'assistance d'une part, la voirie et les transports, d'autre part.

L'importance respective de ces dépenses a varié dans des sens différents. Les charges d'assistance n'ont fait qu'augmenter au cours des vingt-cinq dernières années, tandis que celles afférentes au service de la voirie départementale et des transports diminuaient.

A. — *Les dépenses d'aide sociale.*

Reconnu depuis 1789, le droit à l'assistance n'est devenu une réalité qu'à la fin du dix-neuvième siècle pour prendre son plein épanouissement au vingtième siècle. Exclusivement communales sous le Directoire, les dépenses d'assistance (aujourd'hui appelée aide sociale) se sont avérées trop lourdes pour les budgets municipaux et il a paru commode de centraliser au budget départemental la plus grande partie des charges d'aide sociale.

C'est le décret du 30 octobre 1935 qui transféra en grande partie au budget du département les dépenses d'assistance qui avaient jusqu'alors un caractère presque exclusivement communal. Toutefois, les départements ne jouent en ce domaine, qu'un rôle de relais et le budget d'assistance des départements est dans une très large mesure un budget de transfert, une partie importante des dépenses étant remboursée par l'Etat et par les communes.

Il n'en demeure pas moins que ces dépenses représentent près de 50 p. 100 du budget des départements et qu'en 1956, près de 200 milliards ont été consacrés à l'aide sociale. Ces sommes s'ajoutent d'ailleurs aux versements faits par les différents régimes de sécurité sociale (régime général, régimes sociaux agricoles, sécurité sociale des mines, régimes spéciaux...) qui se sont élevés en 1957 à plus de 2 milliards (compte non tenu des frais de gestion).

Certains membres de la commission des finances ont insisté sur le fait qu'il ne semble pas que les dépenses considérables de sécurité sociale aient ralenti l'augmentation des dépenses d'assistance qui a été de 8.500 p. 100 entre 1930 et 1955.

Cette augmentation aussi bien que l'importance en valeur relative est d'ailleurs très variable selon les départements.

Un département a deux fois plus de dépenses d'assistance qu'il ne perçoit d'impôts départementaux.

Quatre départements dépendent pour l'assistance une fois et demi plus qu'ils ne perçoivent d'impôts départementaux.

Seuls une trentaine de départements dépensent moins pour ce seul chef de dépenses qu'ils n'encaissent.

Bien plus, les frais d'assistance par habitant semblent curieusement répartis. En analysant les dépenses d'assistance dans des départements voisins géographiquement et ayant la même structure économique et sociale, on constate des différences qui vont jusqu'au double.

Depuis le décret du 29 novembre 1953 modifié et complété par divers autres textes, il existe trois groupes de dépenses d'aide sociale:

I. — Dépenses d'aide sociale à l'enfance: hygiène et prévention sanitaire.

II. — Dépenses d'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux occasionnées par les centres d'hébergement, ainsi que les frais d'administration et de contrôle.

III. — Toutes les autres formes d'aide sociale.

Les barèmes annexés au décret du 21 mai 1955 indiquent pour chaque groupe de dépenses le pourcentage supporté par l'Etat d'une part, par les collectivité locales (départements et communes) d'autre part. Un classement aussi objectif que possible des départements a été opéré d'après leurs ressources et leurs charges actuelles. Le barème moyen de participation de l'Etat a été calculé de façon que les collectivités ne supportent pas une charge inférieure à celle qui résulterait pour elles de l'application du décret du 30 octobre 1935.

Le taux de participation des collectivités locales au groupe II doit être le double de celui du groupe I et leur taux de participation au groupe III, le double de celui du groupe II.

Aussi, la participation de l'Etat est-elle très variable suivant les groupes et les départements. Elle est en moyenne de 85 p. 100 pour le groupe I, de 70 p. 100 pour le groupe II et de 40 p. 100 pour le groupe III. Si les différences entre les départements sont peu importantes pour le groupe I, elles sont au contraire considérables pour les deux autres groupes.

Calvados, part de l'Etat: 56 p. 100 et 12 p. 100.

Landes, part de l'Etat: 86 p. 100 et 72 p. 100.

Chaque année, le conseil général répartit entre le département et les communes du département, les dépenses qui restent définitivement à la charge des collectivités.

Depuis le décret du 9 mai 1956:

— Les communes ne participent toujours pas aux dépenses du groupe I;

— Les minima susceptibles d'être mis à la charge des communes ont été réduits à 10 p. 100 pour le groupe II et 20 p. 100 pour le groupe III. Il convient de souligner que cette dernière disposition permet au conseil général de fixer le contingent communal à « un montant tellement réduit que se trouvent pratiquement palliés les inconvénients pouvant résulter de la suppression de la faculté de « départementalisation totale » (1).

L'article 3 du décret du 21 mai 1955 précise que, chaque année, sur la proposition du préfet, le conseil général, au cours de sa première session ordinaire, arrête les bases de la sous-répartition entre les communes de la part qui leur incombe dans l'ensemble des groupes II et III.

Actuellement, cette sous-répartition est obligatoirement effectuée à concurrence de 10 p. 100 au moins et de 25 p. 100 au plus, au prorata du nombre des personnes qui, au cours de l'année écoulée, ont fait l'objet, dans chaque commune où elles avaient alors leur résidence, d'une admission à l'aide sociale.

Une telle obligation donne aux communes une responsabilité financière qui est la contrepartie des pouvoirs qu'elles possèdent en matière d'admission.

Toutefois, les limites de la participation départementale ont été élargies au bénéfice des communes par le règlement d'administration publique du 9 mai 1956.

B. — *Les dépenses de voirie départementale et de transports.*

Sous ce titre très général, figurent des dépenses ordinaires aussi bien qu'extraordinaires.

Les dépenses ordinaires consistent dans l'entretien normal de la voirie; les dépenses extraordinaires comportent la construction et la rectification des routes départementales ainsi que les participations aux dépenses d'établissement des voies de communication d'intérêt local, les avances pour fonds de roulement, et, malheureusement trop souvent les déficits d'exploitation.

En effet, les départements peuvent prendre l'initiative de compléter à leurs frais le réseau national quand il leur semble insuffisamment pourvu. Le régime d'exploitation le plus couramment employé est celui de la concession. Mais les lignes de chemins de fer étaient (principalement dans le passé) peu rentables et chaque année le déficit devait être pris en compte par le budget du département. Depuis plusieurs années déjà, cette source de dépenses tend à disparaître en raison de la fermeture de nombreuses lignes déficitaires. Quelques-unes sont remplacées par des transports routiers. Il existe en effet un important réseau routier de transports automobiles, mais là encore le département est quelquefois obligé de subventionner les concessionnaires.

Aux environs des années 1930, cette catégorie de dépenses représentait la charge la plus importante du budget départemental (31 p. 100 en 1930). Depuis cette date, ces dépenses ont diminué en valeur relative. En 1956, les dépenses ordinaires de voirie se sont élevées à 44 milliards 250 millions, les dépenses de construction et de rectification de routes départementales à 19 milliards et les dépenses relatives aux voies de communication d'intérêt local à 1 milliard 260 millions, soit au total un peu plus de 18 p. 100 de l'ensemble des dépenses départementales.

(1) XLI[e] congrès national des maires de France (20-23 novembre 1956). Rapport sur l' « Assistance » présenté par M. C. Collaveri.

Les travaux d'entretien ne sont d'ailleurs pas les seules dépenses imputables au chapitre de la voirie. Il faut y adjoindre les dépenses de matériaux, d'outillage, de frais généraux, de frais de déplacement et de bureau des ingénieurs des ponts et chaussées et les salaires du personnel (depuis la loi du 18 août 1937, seuls les auxiliaires payés à la journée sont rémunérés sur ces chapitres, les cantonniers étant devenus fonctionnaires de l'Etat).

Le domaine de la voirie illustre la complexité et le rôle de transfert du budget départemental. En effet, les subventions de collectivités à collectivités se chevauchent.

Nous avons dit que le département participait aux dépenses du personnel des ponts et chaussées. De même, il doit participer aux dépenses d'achèvement du réseau vicinal par l'octroi d'une subvention à la commune calculée en fonction d'un barème faisant référence aux centimes communaux et départementaux. Les départements ont d'ailleurs la faculté de prendre à leur charge la part incombant à la commune. Ils peuvent également allouer aux communes des subventions pour le simple entretien de leurs chemins vicinaux.

Mais les départements reçoivent l'aide de l'Etat. Celui-ci accorde tout d'abord des subventions au titre des travaux neufs ou des grosses réparations, ces subventions étant fixées conformément à un barème calculé d'après la valeur du centime par kilomètre carré. Les communes peuvent également allouer des participations pour cet objet.

Enfin, depuis 1952, le fonds spécial d'investissement routier permet de financer les travaux d'amélioration de la voirie départementale. Le programme à réaliser est fixé par décret en conseil d'Etat, après avis des conseils généraux intéressés et les subventions sont versées à la collectivité immédiatement après la décision d'attribution.

C. — *Dépenses de fonctionnement de l'administration départementale.*

Cette catégorie de dépenses n'est pas très élevée. Elle constituait 6,2 p. 100 du total des dépenses en 1930 et ne s'élevait qu'à 8 p. 100 en 1955.

Ces dépenses comportent des dépenses de personnel et de matériel. Une partie importante du personnel des préfectures a été « étatisée ». Mais, les départements ne sont plus libres des conditions de recrutement et de rémunération du personnel qui leur reste depuis l'intervention de l'ordonnance du 17 mai 1945.

Il faut d'ailleurs reconnaître que les dépenses de personnel sont minimes. Légèrement plus importantes sont les dépenses de fonctionnement de l'administration départementale. Surtout, le département est tenu à un certain nombre de dépenses obligatoires extrêmement diverses. On rencontre parmi elles, notamment, le logement des préfets, secrétaires généraux de cabinet, une partie de la rémunération des archivistes départementaux ainsi que du personnel des musées.

Par ailleurs, les départements participent assez fortement aux dépenses d'enseignement. Certaines sont obligatoires, telles qu'indemnités aux inspecteurs primaires. De même, aux termes de la loi du 9 avril 1879, tout département doit être pourvu d'une école normale d'instituteurs et d'une école normale d'institutrices. D'autres dépenses, au contraire, sont à la discrétion du conseil général, telles que bourses d'enseignement secondaire ou supérieur, bourses d'apprentissage, subventions à des établissements d'enseignement, etc. Durant l'année 1956, cette participation des départements aux dépenses d'instruction publique s'est élevée à plus de 7 milliards, soit 2 p. 100 de l'ensemble du budget.

D. — *Les dépenses de construction et d'acquisition d'immeubles.*

Bien que ne se comparant pas avec les dépenses que les communes supportent à cet égard, un certain nombre de charges d'acquisition et de construction d'immeubles sont assumées par les départements.

Pendant longtemps, cette rubrique fut d'importance minime. Actuellement, elle a tendance à légèrement augmenter. Depuis quelques années, en effet, le législateur a pris une série de mesures pour faciliter la construction de logements par les collectivités publiques. Il a même fait bénéficier les collectivités locales de primes annuelles à la construction pour tout logement à usage d'habitation édifié ou aménagé par leurs soins et pour lequel il ne leur est versé aucune subvention de la part de l'Etat (1).

Malgré ces encouragements, les départements n'utilisent qu'assez faiblement cette possibilité. En 1956, ils n'ont consacré en métropole à cet objet que 12 milliards et demi, soit 3,5 p. 100 de leur budget.

E. — *Service de la dette.*

Cette catégorie de dépenses obligatoires comporte principalement les crédits nécessaires aux annuités de remboursement en intérêts et capital de divers emprunts contractés par la collectivité pour ses gros travaux ou garantis par elle au profit d'autres collectivités.

Cette rubrique comprend également les sommes affectées à la garantie d'exploitation des chemins de fer départementaux, ainsi qu'aux annuités d'amortissement de la part contributive des concessionnaires aux frais d'établissements des voies ferrées.

Cet élément de dépenses était particulièrement important avant 1940 et a même été jusqu'à représenter le sixième du montant total des dépenses budgétaires. Il s'est maintenant considérablement amoindri en raison des dévaluations successives, et en 1954 ne représentait plus que 4 p. 100 du total des dépenses, et en 1956, 5,4 p. 100.

Cet accroissement ne fait d'ailleurs que refléter l'augmentation de la dette des départements qui sera étudiée dans la section suivante.

F. — *Contribution aux dépenses de diverses collectivités.*

Indépendamment des dépenses qui leur sont propres, les départements contribuent aux dépenses ordinaires et surtout extraordinaires des communes.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, la participation reste faible (2 milliards en 1956) et concerne des objets bien déterminés.

Par contre, la contribution aux dépenses extraordinaires des communes et établissements publics a atteint en 1956 près de 18 milliards de francs, soit 5 p. 100 du budget.

Les départements se sont toujours chargés d'une partie des annuités d'emprunt des communes et des établissements publics, en participant à certaines dépenses d'équipement que ces collectivités ne pouvaient assumer seules. Mais, sous l'impulsion du législateur, le rôle du département devient de plus en plus important en matière économique et sociale.

Un décret n° 55-579 du 20 mai 1955 a prévu que dès lors qu'un intérêt départemental est en jeu, le département peut participer à des sociétés, créer des régies dotées soit de la personnalité morale, soit de la seule autonomie financière.

Depuis longtemps, il pouvait subventionner les offices d'habitations à loyer modéré. Maintenant, il peut participer à la constitution de société d'économie mixte de construction.

Enfin, le département peut venir en aide à d'autres collectivités en offrant non pas une participation financière mais sa garantie pour le remboursement d'emprunts contractés tant par des communes que par des établissements publics tels qu'offices d'habitation à loyer modéré ou sociétés de mutualité agricole.

Jusqu'à présent ce rôle de caution ne pouvait être joué par le département qu'en faveur des collectivités publiques ou d'organismes assimilés. Mais, dans le cadre de la politique gouvernementale du logement, les départements peuvent, depuis quelques années, accorder leur garantie à des organismes privés, voire à des particuliers.

Dépenses obligatoires et dépenses facultatives.

En étudiant les différentes catégories de dépenses, nous avons été amenés à préciser que certaines d'entre elles avaient un caractère obligatoire. En vue de pallier toute défaillance voulue ou non de l'assemblée départementale, diverses lois ont prévu que certaines dépenses ayant pour objet de satisfaire des intérêts généraux seraient obligatoirement inscrites au budget. Toute omission serait, le cas échéant, sanctionnée par l'inscription d'office.

(1) Article 6 du décret n° 53-385 du 6 mai 1953 portant aménagements fiscaux en faveur de la construction et de l'entretien des immeubles à usage principal d'habitation.

La liste de ces dépenses est extrêmement longue. Elle est actuellement fixée par l'article 61 de la loi de 1871 et comporte une trentaine de catégories, comprenant notamment des dépenses de personnel d'Etat (indemnités aux inspecteurs primaires, traitement des inspectrices départementales des écoles maternelles, participation au payement du traitement des archivistes, des secrétaires d'orientation professionnelle...) et de matériel (logement des préfets, des inspecteurs d'académie, entretien des écoles normales, des cours d'assises, des tribunaux civils, des tribunaux administratifs, local des comités de patronage des habitations à loyers modérés...).

Pendant longtemps, le législateur, dans le souci de soulager le plus possible le budget de l'Etat, avait mis à la charge du département de très nombreuses dépenses, dont certaines n'avaient qu'un faible caractère départemental.

Devant les nombreuses protestations des élus locaux, le nombre des dépenses obligatoires tend à se stabiliser depuis déjà quelques années, sinon à diminuer.

Section II. — Dépenses des communes

A l'inverse de celles des départements, les dépenses des communes ont un caractère local très marqué. Nous trouverons bien certaines dépenses dont l'Etat s'est déchargé sur les communes mais, en règle générale, les dépenses communales reflètent, tant par leur montant que par leurs éléments, la vie et les préoccupations de la collectivité.

Il est donc normal qu'au cours des 25 dernières années, la répartition des dépenses se soit modifiée sensiblement et qu'elle varie très sérieusement suivant les communes.

En 1930, l'élément de dépenses le plus important était constitué par la rubrique « divers ». Maintenant, les communes ont trois soucis principaux: les dépenses d'acquisition et de travaux, la voirie, l'administration communale, et doivent également se préoccuper (quoique à un moindre degré) des questions d'instruction, d'assistance et de police.

Décomposition des dépenses des communes.

(En milliards de francs.)

DÉSIGNATION	Catégorie des dépenses des communes									
	Administration.	Justice et police.	Voirie et transports.	Assistance.	Dette.	Acquisitions et travaux.	Services industriels et commerciaux.	Sécurité, hygiène, santé.	Éducation et instruction.	Divers.	Total.
1930											
Dépenses	1,22	»	1,53	0,85	0,95	1,05	»	1,03	0,38	4,77	11,82
Pourcentage du total	10,4	»	12,9	7,3	8,2	8,9	»	8,9	3,2	40,2	100
1938											
Dépenses	1,94	»	2,15	1,59	2,46	0,57	0,50	1,69	0,85	3,05	14,81
Pourcentage du total	13,1	»	14,5	10,7	16,7	3,9	3,3	11,4	5,7	20,7	100
1945											
Dépenses	7,1	»	4,8	4,1	2,4	0,9	2,6	1,1	2,3	4,8	30
Pourcentage du total	23,6	»	16	13,7	7,9	2,9	8,6	3,6	7,8	15,9	100
1949											
Dépenses	53,5	23,1	39	24,2	5,6	30,4	14,8	9,7	18,2	26,1	244,6
Pourcentage du total	21,8	9	16,1	10	2,3	12,5	6,1	4	7,5	10,7	100
1953											
Dépenses	93,8	35,1	81,2	40,3	18,5	117,7	27,6	16	43,4	43,4	519,7
Pourcentage du total	18	6	16	9	3	23	6	3	8	8	100
1954											
Dépenses	98,4	34,7	87,4	46,9	25,1	146	29,5	17,5	43,4	46,9	580,8
Pourcentage du total	18	6	15	8	4	25	5	3	8	8	100
1955											
Dépenses	101	38,8	96,5	49,1	31	172,4	27,4	20,6	53,1	85,9	648,8
Pourcentage du total	16	6	15	8	5	27	4	3	8	8	100

A. — *Dépenses d'acquisition et de travaux.*

Cette rubrique qui figure administrativement au titre des dépenses extraordinaires représentait en 1930 moins de 9 p. 100 du montant total des dépenses des communes. Depuis ces dernières années, elle ne cesse d'augmenter (23 p. 100 en 1953, 25 p. 100 en 1954, 26,5 p. 100 en 1955).

Il convient d'ailleurs de remarquer que ces pourcentages ne sont que des moyennes. Ces dépenses ont en réalité représenté 33 p. 100 de l'ensemble du budget des communes de moins de 10.000 habitants. La proportion s'abaisse à 27 p. 100 pour les communes de plus de 10.000 habitants autres que Paris, la capitale ne consacrant à ce genre de dépenses que 8 p. 100 de son budget. Ces chiffres indiquent l'importance du poste « acquisitions et travaux » pour les petites et moyennes villes.

Une telle progression s'explique par les besoins des collectivités locales en matière d'investissement. Avant 1939, il y avait eu pour différentes raisons budgétaires (nécessité d'économies, préparation à l'effort de défense nationale...) un ralentissement des investissements. Ce ralentissement s'était transformé, en raison du manque de matières premières en un arrêt total pendant la guerre et la période immédiatement postérieure. Aussi, les collectivités locales avaient-elles un gros retard à combler.

Par ailleurs, la poussée démographique qui se manifeste dans de nombreuses villes et plus encore de communes de banlieue se traduit par des besoins d'équipement et la nécessité de construire des logements. Beaucoup de communes bénéficiant des mêmes facilités que celles qui ont déjà été indiquées pour les départements, interviennent dans la construction de logements et participent souvent à une partie importante des dépenses d'aménagement interne des lotissements.

Il y a là un gros effort de la part de certaines communes, d'autant plus méritoire qu'il s'agit bien souvent des plus pauvres.

B. — *Voirie urbaine, vicinale et rurale.*

La deuxième source importante de dépenses pour la commune consiste dans la voirie et les transports. De tout temps, cet élément a été important et a toujours approché le pourcentage de 15 p. 100 auquel il se trouvait en 1955, soit un pourcentage légèrement inférieur à celui consacré au même objet par les départements.

Comme pour les dépenses d'acquisition et de travaux et pour les mêmes raisons, les communes de moins de 10.000 habitants dépensent pour leur voirie des sommes représentant un pourcentage supérieur à cette moyenne. Ce pourcentage était en 1955 de 18 p. 100 après avoir été de 20 et 21 p. 100 en 1953 et 1949.

Les communes doivent en effet supporter toutes les dépenses d'entretien et d'élargissement de la voirie communale (chemins vicinaux, voies urbaines, chemins ruraux reconnus, chemins non reconnus). Elles doivent également assurer l'éclairage des rues, qui est à la fois une dépense de voirie et de police municipale.

Un certain nombre de chemins vicinaux ont bien été transférés à la voirie départementale ou même quelquefois transformés en routes nationales, mais le progrès technique a fait naître de nouvelles charges: matériel de transport, revêtements, homogénéité du réseau routier, etc.

Ces explications permettent de comprendre la part importante que constitue la voirie dans les préoccupations des petites communes qui ont souvent plus de 100 kilomètres de routes à entretenir. Or la construction d'un kilomètre de chemin vicinal coûte de 500.000 francs à 1 million de francs; son entretien représente 50.000 francs par an au minimum.

L'importance de la dépense est également très élevée dans les communes suburbaines communément appelées communes-dortoirs. Lors de son audition devant la commission des finances, le maire d'Antony soulignait que les dépenses concernant la voirie atteindraient cette année dans sa commune 100 millions de francs sur un total général de 300 millions de francs. Dans ces communes où la population s'accroît rapidement, les canalisations d'eau, de gaz, d'électricité sont rapidement insuffisantes. Il ne s'agit pas seulement de construire des maisons, et quelquefois dans une période postérieure, des rues. Il faut aménager des trottoirs, des espaces verts, des parkings, tout cela dans le cadre du décret d'août 1953 précisant qu'après deux années, la commune ne peut plus réserver de terrains vacants et doit les laisser à la disposition du propriétaire ou les acheter. Par ailleurs, se pose particulièrement dans ces communes l'important problème du ramassage des ordures ménagères.

La situation est moins préoccupante dans les villes importantes où les problèmes de voirie sont réglés depuis de longues années et où se pose une simple question d'entretien. Les villes ayant plus plus de 10.000 habitants n'ont consacré en 1954 que 13 p. 100 de leur budget à ces dépenses et la ville de Paris 9 p. 100 seulement.

En effet, les rues de Paris font en quelque sorte partie du réseau routier national et constituent avec les routes nationales la « grande voirie ». Aussi, les dépenses de voirie de la capitale sont des dépenses d'intérêt général. L'Etat contribue donc aux frais d'entretien du pavé de Paris et le département de la Seine participe à l'entretien des voies publiques de Paris qui sont le prolongement des chemins départementaux.

Les dépenses de voirie de la ville de Paris sont principalement des dépenses de personnel (salaires et indemnités des ouvriers des services de nettoiement, d'arrosage et d'entretien des voies publiques).

C. — *Administration générale.*

Cette rubrique qu'il convient de ne pas confondre avec les dépenses de personnel n'a cessé d'augmenter. Le pourcentage des dépenses d'administration et d'entretien des propriétés communales a augmenté de moitié entre 1930 et 1955 (10,4 p. 100 — 16 p. 100) après qu'elle ait atteint une pointe légèrement supérieure en 1945 (23,6 p. 100) lors de la distribution des tickets de rationnement.

On pourrait s'étonner de l'importance de cette dépense par rapport à celle correspondante du département. Mais d'une part, les départements possèdent très peu de personnel qui est rémunéré en grande partie par l'Etat et, d'autre part, le budget du département étant principalement un relais contient peu de dépenses de gestion.

Bien que les dépenses de personnel ne figurent pas dans le seul chapitre d'administration générale (on en trouve par exemple dans la rubrique justice et police) et que par ailleurs ce chapitre comprenne d'autres dépenses (le matériel) il est intéressant de comparer la part que représentent les dépenses de personnel dans les divers types de communes.

Contrairement aux deux rubriques précédentes, ces dépenses sont d'autant plus importantes que les communes sont plus grandes.

En 1954, les communes de moins de 10.000 habitants n'y ont consacré que 15 p. 100 de leurs ressources, alors que celles de plus de 10.000 habitants y consacraient 27 p. 100 et la ville de Paris 43 p. 100.

De même, il est significatif que le pourcentage de ces dépenses dans le budget des collectivités ait diminué entre 1949 et 1955 pour les communes à l'exception de la ville de Paris qui voit ses dépenses de personnel passer durant ces années de 37 à 43 p. 100 de l'ensemble de son budget.

D. — *Dépenses d'éducation et d'instruction.*

Les dépenses d'éducation et d'instruction laissées à la charge des communes n'ont cessé d'augmenter depuis plusieurs décades.

En 1930, elles ne représentaient que 3 p. 100 du montant total du budget. En 1956, elles ont été de près de 45 milliards, soit plus de 12 p. 100 du total du budget, la participation des départements s'élevant au cours de cette même année à plus de 7 milliards (2 p. 100 du budget).

Les dépenses communales sont différentes suivant les divers degrés d'enseignement:

Enseignement primaire.

Le logement des instituteurs ou l'indemnité en tenant lieu est une dépense obligatoire pour les communes, ce qui représente pour elles une assez lourde charge.

De même, certaines constructions scolaires sont obligatoires (école primaire publique, etc.); la commune supporte non seulement les charges de construction ou de location et de réparation des bâtiments scolaires, mais aussi les dépenses de matériel et d'entretien (nettoyage, chauffage, éclairage, renouvellement du mobilier scolaire, et du matériel d'enseignement).

Si la commune décide de créer des écoles maternelles, des classes enfantines ou des cours complémentaires, elle contribue aux dépenses de travaux et de matériel.

Par ailleurs, les communes sont actuellement tenues de payer les traitements des femmes de charge dans les écoles maternelles bien que ces femmes obéissent uniquement à la directrice de l'école et que la commune n'ait aucune possibilité d'influer sur la dépense.

Enseignement secondaire.

Il faut distinguer suivant que l'établissement est un lycée ou un collège. Les dépenses d'entretien des lycées sont partagées entre l'Etat et la commune; par contre, l'entretien des collèges est uniquement à la charge du budget communal.

Le traitement des personnels des diverses sortes d'établissement de l'enseignement secondaire est en principe à la charge du budget de l'Etat.

Toutefois, dans le département de la Seine existent des professeurs spéciaux, chargés de l'enseignement des matières spéciales (langues vivantes, musique) ou de disciplines industrielles (professeurs techniques) qui enseignent dans les cours complémentaires, industriels ou commerciaux. Ce personnel départemental relève de la direction primaire mais est payé par la commune qui supporte de ce fait des charges assez sérieuses. Au cours d'une audition, on a cité le cas de telle commune de la banlieue parisienne qui, sur un budget de 1 milliard 100 millions, avait dû inscrire comme participations de la commune, pour les seuls professeurs spéciaux, une somme de 100 millions.

Enseignement supérieur.

Les dépenses de personnel sont inscrites au budget de l'Etat. La commune intéressée supporte les dépenses des locaux de l'académie, du mobilier du conseil académique, des bureaux du recteur et de grosses réparations aux édifices qui lui appartiennent. Si la commune décide de créer des chaires d'enseignement supérieur, elle contribue aux dépenses d'installation et de fonctionnement des chaires.

Les explications qui précèdent permettent de comprendre pourquoi, en 1955, le pourcentage moyen de 8 p. 100 n'a été atteint que par les villes de moins de 10.000 habitants. Les grandes villes ont supporté cette même année des frais supérieurs qui s'élèvent en moyenne à 10 p. 100 de leur budget, tandis que la ville de Paris n'y consacre que 6 p. 100.

***

Ces explications mettent en lumière les charges importantes qui pèsent sur les grandes villes du fait de l'enseignement.

De même que pour le département, les subventions accordées à ou par la commune se chevauchent dans une certaine mesure. En effet, les communes de même que les départements doivent verser certains « contingents », notamment comme contribution aux dépenses d'hygiène scolaire. Ces contingents sont calculés en fonction du nombre des élèves. Mais nous verrons plus loin que les communes reçoivent, au titre de la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général, une subvention qui est calculée, elle aussi, en raison du nombre des élèves.

E. — *Assistance.*

En étudiant les dépenses des départements, nous avons longuement insisté sur les conditions dans lesquelles les charges d'assistance étaient réparties entre Etat, départements et communes.

Toutefois, indépendamment de leur contribution aux dépenses d'aide sociale proprement dites qui ont été étudiées à propos des dépenses départementales, les communes accordent des subventions aux bureaux d'aide sociale (ex-bureaux d'assistance) et sont plus ou moins obligées d'inscrire à leur budget diverses charges d'intervention sociale: dispensaires, crèches, cantines scolaires, colonies de vacances, bureau d'hygiène, etc.

Ces dépenses restent beaucoup moins élevées en valeur absolue aussi bien que relatives pour les communes que pour les départements. Elles représentent néanmoins une moyenne de 8 p. 100 du budget. En 1956, les communes ont dépensé 68 milliards environ et les départements plus de 200 milliards.

Les communes de moins de 10.000 habitants ne consacrent à ces dépenses que 4 p. 100 de leur budget. Au contraire, celles de plus de 10.000 habitants y affectent 8 p. 100 et la ville de Paris, 15 p. 100.

F. — *Justice et police.*

Les charges occasionnées par les services de police, de lutte contre l'incendie et de défense passive sont très différentes suivant que la police est étatisée ou non.

Dans les villes de plus de 10.000 habitants et, de façon plus générale, dans les communes où la police est étatisée, les dépenses de police sont à la charge du budget de l'Etat. Les budgets communaux y participent par le versement d'une contribution annuelle (qui représente approximativement un quart des dépenses totales de ces services) et supportent certaines dépenses de matériel. Il semble cependant que la charge représentée par les dépenses de police ait sérieusement diminué pour la plupart des communes qui possèdent une police d'Etat.

Par contre, les dépenses relatives au service de secours et de défense contre l'incendie (corps de sapeurs-pompiers communaux) se sont accrues. La coordination des moyens de lutte contre l'incendie est assurée par un service départemental de protection à l'activité duquel les communes participent soit par une contribution financière, soit en mettant à sa disposition leur personnel et leur matériel de lutte contre l'incendie.

De toute façon, ces dépenses pour toutes les communes autres que Paris sont infimes: 1 p. 100 du montant total du budget en moyenne, contre 6 à 7 p. 100 en 1862.

Par contre, dans la ville de Paris, les dépenses de police sont extrêmement importantes. La préfecture de police est chargée d'assurer l'ordre, la sécurité et la tranquillité non seulement dans la plus grande ville de France, mais encore au siège des pouvoirs publics. Aussi les dépenses sont-elles extrêmement élevées.

En 1956, elles atteignaient 38 milliards 300 millions (dont 38 millions seulement affectés au service de la justice), représentant près de la moitié de tout le budget de la ville.

Mais il convient de préciser que l'Etat prend à sa charge les trois quarts des dépenses de police de la capitale et qu'en 1956, seuls 7 milliards 230 millions sont restés définitivement à la charge de la ville.

Ajoutons enfin que le budget de la préfecture de police, qui comprend des dépenses de personnel, de matériel, de police et du régiment de sapeurs-pompiers, est un budget de personnel à plus de 80 p. 100.

G. — *Service des annuités d'emprunts.*

Cette dépense n'est que le résultat des emprunts successifs que les collectivités locales ont dû contracter au cours des dernières années. Elle paraît à première vue assez faible, ne représentant que 5 p. 100 en moyenne du montant total du budget et étant en décroissance par rapport aux années 1930 (8,2 p. 100), 1938 (16,7 p. 100) et même 1945 (7,9 p. 100).

Mais cette diminution est le résultat des dévaluations de notre monnaie et n'a aucune signification agréable. Au contraire, actuellement, les communes s'endettent, ainsi que nous le verrons dans le chapitre suivant, et il est à craindre que dans quelques années cet endettement croissant n'ait de sérieuses répercussions sur les finances communales.

L'amortissement des emprunts peut être effectué au moyen des ressources générales de la collectivité, mais dans le cas le plus fréquent, des centimes pour service de la dette sont votés à cet effet.

Le nombre de ces centimes varie de commune à commune, suivant l'importance des emprunts.

***

Les divers postes qui viennent d'être analysés représentent la majeure partie des dépenses des communes. Les autres catégories sont généralement de faible importance (sécurité, hygiène, santé). Toutefois, la rubrique « Services industriels et commerciaux » constitue dans certaines villes de plus de 10.000 habitants une source de dépenses qui n'est pas négligeable: 7,5 p. 100 du montant total des dépenses.

Dépenses obligatoires et dépenses facultatives.

Certaines des dépenses énumérées ci-dessus doivent être obligatoirement effectuées. L'article 185 du décret n° 57-657 du 22 mai 1957 portant codification des textes législatifs concernant l'administration communale indique d'ailleurs les dépenses obligatoires pour les communes.

Cette énumération, pittoresque par son caractère quelque peu archaïque, commence par « l'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ». Elle se poursuit par des charges de nature très diverse : personnel, locaux et matériel des justices de paix, dépenses d'instruction publique, d'aide sociale, d'hygiène scolaire, pour terminer par « ...et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi ».

Certes, la notion de dépenses obligatoires est une garantie de la légalité et est bien souvent conçue pour protéger les contribuables eux-mêmes contre certaines négligences des communes. Mais les communes se plaignent de ce qu'un grand nombre de ces dépenses ne concernent pas réellement la commune et qu'en réalité il s'agit de faire participer sous une autre forme les contribuables communaux aux dépenses de l'Etat.

On nous a cité en particulier les frais se rapportant aux services d'état civil, les frais de logement du magistrat qui préside les assises, le logement des tribunaux des forces armées, le loyer de la justice de paix ainsi que l'achat et l'entretien du mobilier.

Malgré ces évidentes anomalies et des abus sur lesquels nous reviendrons, il semble cependant qu'un grand nombre de dépenses obligatoires mises à la charge des communes peuvent être appréciées par les habitants de celles-ci, certainement davantage que les dépenses obligatoires des départements. De plus, un certain nombre de ces dépenses (contingents assignés à la commune dans les dépenses d'aide sociale, dépenses d'hygiène scolaire, etc.) ne sont que le rappel de dispositions législatives que les communes enfreindraient très rarement même si le caractère obligatoire n'était pas décrété.

Tout au plus peut-on remarquer qu'il existe bien peu de dépenses locales dont l'initiative et la réalisation soient laissées entre les mains du conseil municipal.

Entre les services imposés par l'Etat, ceux effectués pour le compte de l'Etat et ceux contrôlés par l'Etat, seule existe une petite frange comportant des dépenses de matériel, les dépenses d'assistance et quelques dépenses concernant les services économiques.

La liberté en matière de finances locales est donc étroitement réglementée et limitée.

CHAPITRE III

Les recettes départementales et communales.

L'augmentation considérable des dépenses au cours de ces dernières années a conduit de façon quasi inéluctable à l'aggravation de la fiscalité locale.

Nous avons rappelé dans le premier chapitre combien le budget des départements et des communes avait augmenté depuis 1913.

En s'en tenant à la simple comparaison 1938-1955, les recettes des départements ont augmenté de vingt-huit fois; celles des communes de quarante-quatre fois.

La proportion des différentes catégories de recettes a assez peu varié.

En 1936, les recettes fiscales locales représentaient près de 45 p. 100 des recettes des départements, les emprunts 25 p. 100 et les recettes provenant d'autres collectivités publiques 25 p. 100 également.

En 1955, les recettes fiscales comptaient toujours pour un peu moins de la moitié des recettes du département, mais la proportion des emprunts était tombée à 10 p. 100 tandis que les recettes provenant d'autres collectivités publiques représentaient le tiers du montant total des budgets départementaux.

Par contre, la part perspective des différentes recettes fiscales a subi de grandes modifications.

Alors que jusqu'en 1945, les centimes ordinaires et extraordinaires représentaient la quasi totalité des impôts et 45 p. 100 des ressources globales, les contributions indirectes étant pratiquement inexistantes, du moins en ce qui concerne le département, par contre, à partir de 1948, la proportion des taxes indirectes a augmenté régulièrement jusqu'à fournir en 1955 26 p. 100 du montant des impôts du département et 12 p. 100 de l'ensemble de ses recettes.

Pour les communes, un pourcentage important des recettes fiscales était dès 1938 représenté par les impôts et taxes indirects (40 p. 10 environ), mais cette proportion s'est considérablement développée et a représenté en 1955 plus de 58 p. 100 des recettes fiscales et 28 p. 100 des recettes totales.

Cette évolution identique est la conséquence de l'importance prise par la taxe locale additionnelle à la taxe sur le chiffre d'affaires tant au titre d'attribution directe du produit de cette taxe qu'au titre de répartition du fonds de péréquation.

Corrélativement, le pourcentage des recettes provenant de centimes ordinaires et extraordinaires diminuait. Cet affaiblissement est la conséquence du caractère défectueux de l'assiette puisque ces contributions n'ont qu'une base fictive et cristallisée depuis de nombreuses années.

Cette prépondérance de la taxe locale dans le montant total des recettes n'est pas sans inquiéter cetrains élus locaux qui craignent qu'une récession économique ne trouble gravement la rentrée des recettes locales.

L'application stricte du régime de la taxe locale risquait d'avantager les départements et les communes à caractère industriel ou commercial et de laisser pratiquement sans ressources certains départements et communes à prédominance rurale. Aussi l'Etat fut-il obligé d'intervenir pour assurer une péréquation des ressources et garantir des minima en versant au besoin des subventions.

Cette garantie est l'un des procédés employés par l'Etat pour aider les collectivités locales. Il en existe un certain nombre d'autres, mais au total, le montant de cette aide est assez faible, ainsi que nous le verrons. Toutefois, il faut excepter le domaine des travaux auquel l'Etat s'intéresse tant par des subventions que par des facilités d'emprunt.

Les recettes des départements et des communes, bien qu'assez proches, n'offrant pas toujours une contexture identique, seront étudiées séparément. Afin d'éviter les répétitions, un rappel aux recettes départementales correspondantes sera simplement nécessaire pour certaines recettes communales.

Produits des impôts, taxes et droits d'enregistrement perçus par les départements au cours de l'année 1955.

IMPOTS ET TAXES	MILLIONS de francs.	POURCENTAGE	MILLIONS de francs.	POURCENTAGE
Centimes additionnels, ordinaires et extraordinaires	97.835	65	»	»
Contribution foncière des propriétés bâties	»	»	20.616	14
Contribution foncière des propriétés non bâties	»	»	12.659	8
Contribution mobilière	»	»	19.529	13
Patente	»	»	45.031	30
Taxes directes facultatives	2.867	2	»	»
Taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation	»	»	209	»
Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels	»	»	1.960	1
Taxe sur le revenu net des propriétés bâties	»	»	204	»
Taxe sur le revenu net des propriétés non bâties	»	»	237	»
Autres (redevances départementales des mines, taxe sur les voitures, chevaux, mules et mulets, taxe sur les domestiques, taxe sur les cercles, taxe sur les chasses gardées)	»	»	207	»
Contributions indirectes	38.698	26	»	»
Taxes locales :				
Taxe locale	»	»	26.625	18
Fonds de péréquation	»	»	8.802	6
Surtaxe départementale 0,10 p. 100	»	»	1.065	1
Quote-part de la taxe de circulation sur les viandes	»	»	1.624	1
Fonds de péréquation au titre de la taxe de circulation sur le viandes	»	»	527	»
Taxe départementale sur les locaux loués en garni	»	»	55	»
Enregistrement	10.000	7	»	»
Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations	»	»	10.000	7
Total	149.400	100	»	»

N. B. — La ventilation des divers impôts a été effectuée conformément à l'analyse faite dans le rapport. Dans les seconde et troisième colonnes, les renseignements sont donnés par grandes catégories d'impôts. Dans les quatrième et cinquième colonnes, sont indiqués les renseignements détaillés sur certains impôts soit en valeur absolue, soit en pourcentage du produit total des recettes fiscales.

SECTION I. — LES RECETTES DÉPARTEMENTALES

Les départements ont trois sources principales de recettes:

— Les impôts;

— Les subventions de l'Etat et le cas échéant d'autres collectivités (communes);

— Les emprunts.

Contrairement à ce qui existe dans certaines communes, les départements ont peu de biens immobiliers. Ce sont en effet des collectivités relativement récentes, et lorsque la personnalité juridique leur a été reconnue, la plupart des biens immobiliers susceptibles d'être distribués l'avaient été en faveur des communes soit avant, soit au cours de la Révolution.

Aussi, les produits domaniaux figurent-ils pour des sommes fort modestes dans les recettes départementales.

Il en va de même des redevances provenant de l'exploitation d'entreprises industrielles et commerciales telles qu'imprimeries départementales, services de transports automobiles ou de tramways, stations thermales, etc.

Un décret du 30 juillet 1937, prévoit que les budgets de ces services publics doivent s'équilibrer, le cas échéant par des relèvements de tarifs. Mais l'expérience prouve que de telles augmentations ne sont pas toujours possibles, quelquefois même en raison de la politique économique du gouvernement de l'époque.

Aussi, un assez grand nombre de ces services non seulement ne rapportent rien au département, mais encore sont en déficit et constituent une source de dépenses. Certains d'entre eux sont indispensables car ils suppléent une carence de l'initiative privée et la dépense est donc utile sinon économiquement du moins socialement. Mais quelques-uns font une concurrence directe aux entreprises privées et ne servent pas la collectivité.

Le montant total des produits domaniaux et des services industriels et commerciaux a toujours été très faible par rapport au montant total des recettes du département: 0,80 p. 100 en 1938, 1,20 p. 100 en 1955.

Cette dernière année, ils n'ont rapporté qu'une somme de 4,1 milliards (les produits domaniaux proprement dits n'entrant que pour 1.233 millions dans ce total).

§ I. — *Les impôts.*

Les recettes fiscales des départements proviennent essentiellement de deux grandes catégories d'impôts: d'une part, les centimes additionnels, ordinaires et extraordinaires, d'autre part, la taxe locale dont nous avons déjà constaté l'importance. Accessoirement, les départements perçoivent diverses taxes assimilées aux contributions directes, ainsi que des taxes indirectes.

D'une manière générale, le recouvrement des impôts départementaux est assuré par les régies financières. Cette question n'avait jusqu'à présent pas suscité de difficultés. Mais tout récemment à l'occasion de la discussion de la garantie de recettes en matière de taxe locale, certains sénateurs se sont étonnés de l'importance des frais relatifs à l'assiette et à la perception de cette taxe.

a) Les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires.

En théorie, les centimes ordinaires correspondent aux recettes annuelles et permanentes, tandis que les centimes extraordinaires, dont l'assiette est la même, sont destinés à faire face à des charges exceptionnelles. En fait, les centimes extraordinaires constituent un poste de recettes non négligeables, puisque les départements perçoivent à ce titre environ la moitié de ce qu'ils perçoivent au titre des centimes ordinaires, et la procédure de vote en est simplifiée. Ils sont en pratique approuvés implicitement du seul fait de l'approbation du budget et sans que leur soient appliquées les règles d'approbation des emprunts.

Les centimes additionnels tirent leur nom du fait qu'à l'origine les impôts locaux utilisaient la même assiette que les impôts d'Etat, chaque contribuable étant tenu de fournir en plus de sa contribution nationale un certain pourcentage de cette contribution (des centimes — ou centimes — additionnels) au profit des collectivité locales. Les impôts d'Etat de cette nature ne sont plus perçus, mais après leur disparition ils ont continué à être calculés pour permettre l'établissement des centimes locaux; ils sont devenus des « principaux fictifs » (1).

La base sur laquelle sont assis les centimes additionnels est donc déterminée en deux étapes, par application aux divers éléments contributifs d'un certain taux représentant la contribution d'Etat fictive.

La part des centimes additionnels dans le total des recettes fiscales du département a été sans cesse en diminuant. En 1938, ils représentaient 40 p. 100 de l'ensemble des recettes des départements. En 1950, cette proportion tombait à 29 p. 100. Elle était de 30 p. 100 en 1955 (centimes ordinaires et extraordinaires).

Quatre contributions servent de base à l'imposition des centimes additionnels: la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution foncière des propriétés non bâties, la contribution mobilière et la patente.

Le produit de ces quatres contributions n'est pas comparable. La patente, à elle seule, a un rendement presque équivalent aux trois autres impôts réunis en ce qui concerne l'ensemble des départements.

La contribution foncière des propriétés bâties.

La base de la contribution foncière des propriétés bâties est calculée d'après la valeur locative des biens, sous déduction de 50 p. 100 correspondant aux frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation.

La valeur locative est évaluée par l'administration fiscale et fait l'objet de revisions périodiques.

Mais bien que la loi du 7 février 1953 ait prévu que des révisions générales des évaluations des propriétés bâties auraient lieu tous les cinq ans, la dernière révision remonte à 1942. Encore la valeur locative de chaque immeuble a-t-elle alors été fixée d'après le cours des loyers en vigueur au 1er août 1939 (2). En ce qui concerne les bâtiments industriels, la valeur locative a été arrêtée à partir de 1943 en appliquant un coefficient de majoration à la valeur locative fixée en 1925. Les bâtiments ruraux sont exonérés de la contribution foncière des propriétés bâties.

Le principal fictif de la contribution foncière des propriétés bâties s'obtient en appliquant au montant des revenus imposables, déterminé comme il vient d'être dit, un coefficient qui actuellement représente le rapport existant entre le principal fictif départemental de l'année 1949 et le montant, pour ladite année, des revenus imposables du département (C. G. I., art. 1637) (3).

La contribution foncière des propriétés non bâties.

La contribution foncière des propriétés non bâties a pour base la valeur locative cadastrale, déduction faite des frais d'entretien et de dépérissement évalués forfaitairement à 20 p. 100 de la valeur locative. L'évaluation de la valeur locative est pratiquée par l'administration fiscale d'après un tarif établi par nature de culture ou de propriété, et n'est révisée qu'à des intervalles très espacés. La loi du 7 février 1953 a posé le principe d'une révision quinquennale et un décret du 30 avril 1955 a précisé que la première révision des évaluations cadastrales serait entreprise en 1955; les nouveaux tarifs

---

(1) La cristallisation des principaux fictifs est intervenue dès 1890 pour l'impôt foncier bâti, en 1914 pour le foncier non bâti, en 1917 pour la contribution mobilière. Pour les deux impôts fonciers, elle est antérieure à la suppression des contributions directes d'Etat, puisque cette dernière date de 1914-1917, elle s'est faite lorsque l'impôt d'Etat, d'impôt de répartition, est devenu impôt de quotité.

C'est pour garder à la fiscalité directe locale son caractère de stabilité que les centimes additionnels continuèrent à être calculés sur l'ancien contingent d'Etat.

Par ailleurs, la contribution des portes et fenêtres a été supprimée en tant que principal fictif par la loi du 19 juillet 1925, son montant étant réparti entre les principaux fictifs de la patente et de la contribution mobilière.

(2) Pour les constructions nouvelles, dont la plupart bénéficient d'exemptions, la valeur locative est déterminée par comparaison et non d'après leur valeur locative réelle.

(3) La quotité du prélèvement dont le montant constitue le principal fictif, fixée suivant des bases déterminées par le législateur, varie selon les départements. A l'intérieur d'un même département, cette quotité n'est pas identique pour les deux contributions foncières. Des mesures cependant ont été prises pour les harmoniser et, pour chacune de ces contributions, la quotité est identique dans toutes les communes d'un même département.

Pour éviter qu'à la suite de la revision des évaluations foncières l'augmentation des revenus cadastraux ne rompe l'équilibre de la répartition des charges, il a été décidé de ne pas affecter le principal fictif des résultats de la revision.

devaient être établis d'après le taux des valeurs locatives au 1er janvier 1957 en vue du calcul des bases de la contribution à partir du 1er janvier 1959.

En fait, la revision n'a pas encore été effectuée. Actuellement, l'évaluation utilisée résulte, pour les propriétés non bâties, de la revision accélérée qui a été opérée en 1948 et dans les années suivantes sur la base de la valeur locative au 1er janvier 1948; cette évaluation est entrée en application en 1953.

Le principal fictif de la contribution foncière des propriétés non bâties s'obtient en appliquant au montant des revenus imposables, déterminé comme il vient d'être dit, le rapport existant entre le principal fictif départemental de l'année antérieure à celle de l'application des résultats de la révision quinquennale, et le montant des nouveaux revenus imposables du département à la suite de cette révision (C. G. I., article 1638).

La contribution mobilière.

La contribution mobilière est établie d'après la valeur locative cadastrale de l'habitation de chaque contribuable. A la différence de la contribution foncière ou de la patente, qui ne frappe que des catégories bien définies de contribuables, elle vise donc en principe tous les habitants du département, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

La valeur locative est déterminée en fonction du loyer réel qui est ou pourrait être perçu.

A partir de cette base, le principal fictif de la contribution mobilière est obtenu de la manière suivante (C. G. I., article 1639) : lorsqu'elle correspondait à un impôt d'Etat, la contribution mobilière était un impôt de répartition; pour calculer le principal fictif, on continue, à l'instar des répartitions et sous-répartitions de l'ancienne contribution d'Etat, à effectuer des répartements et sous-répartements par arrondissements et par communes, pour servir de base aux centimes locaux. Cette répartition est opérée par chaque conseil général et par les sous-préfets intéressés. En fait, on se réfère au principal fictif utilisé en 1949, qu'on modifie annuellement en raison des mouvements de la matière imposable (1).

La patente.

La patente est perçue à raison de toute activité professionnelle autre qu'une activité salariée et mises à part certaines exceptions (artistes ne vendant que le produit de leur art, professeurs, coopératives, etc.). En outre, les agriculteurs n'y sont pas assujettis.

La patente est basée sur la nature et les conditions d'exercice de la profession, le chiffre de la population du lieu où s'exerce la profession, la capacité de production de l'entreprise, la valeur locative des locaux professionnels et de l'outillage.

Elle se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. Le droit fixe est déterminé en fonction de la nature de la profession et de ses conditions d'exercice. A cet effet, chaque profession est placée dans l'un des tableaux A, B ou C, du tarif des patentes. Le tableau A groupe la plupart des professions commerciales, le tableau B comprend les professions libérales, les banques, etc.; le tableau C correspond aux professions industrielles.

Le droit proportionnel est assis sur la valeur locative des locaux professionnels, que le contribuable en soit propriétaire ou locataire.

Le décret n° 55-468 du 30 avril 1955 a pris un certain nombre de mesures pour « rajeunir » la patente. Ces mesures ne sont entrées en application qu'à partir du 1er janvier 1957.

Cette réforme qui rend applicable à l'ensemble du territoire métropolitain une législation déjà en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, maintient les deux éléments constitutifs de la patente, le droit fixe et le droit proportionnel. Mais le tarif servant pour la détermination du droit fixe et du droit proportionnel est modifié et aboutit à un notable accroissement de l'importance du droit fixe par rapport au droit proportionnel. En ce qui concerne le droit fixe, le nouveau régime prévoit la généralisation de la taxe par salarié. En outre, il est prévu que les droits fixes pourront faire l'objet d'ajustements périodiques. En ce qui concerne le droit proportionnel, la principale innovation consiste en ce que désormais la valeur locative des établissements industriels devra être ventilée entre, d'une part, la valeur de l'outillage et, d'autre part, la valeur locative des locaux, des taux différents de droit proportionnel étant prévus pour ces deux catégories d'éléments.

Le total du droit fixe et du droit proportionnel constitue la base de l'impôt. La réforme de la patente modifiera la répartition de la charge entre les patentés, mais elle ne modifie pas les principaux fictifs de la contribution, ceux-ci ayant été dans chaque commune arrêtés à la moyenne arithmétique des chiffres des années 1948 et 1949. Cette réforme n'a pas provoqué de bouleversements trop importants en ce qui concerne les finances départementales car elle comportait une stabilisation du principal de la patente sur le plan départemental. Par contre, nous verrons plus loin que les conséquences ont été beaucoup plus importantes sur le plan communal.

***

L'assiette des centimes additionnels au titre des différentes contributions, définie ainsi qu'il vient d'être dit, est établie sur des bases déterminées par la loi; mais il appartient au département et à la commune de fixer le nombre de ces centimes, c'est-à-dire de déterminer la quotité de l'impôt selon ce qu'ils estiment nécessaire. Le calcul des centimes additionnels s'opère de la manière suivante:

La *valeur* du centime départemental est égale à la somme des valeurs des centimes des communes du département. Dans chaque commune, la valeur du centime est égale au centième du montant total des principaux fictifs correspondant aux quatre anciennes contributions directes. Si le montant total des principaux fictifs s'élève par exemple à 300.000 F, la « valeur » du centime est de 3.000 F. Cette valeur est extrêmement variable d'un département à l'autre. En 1956, la valeur totale du centime était de 2.949.000 F dans le département de la Seine; de 67.000 F dans le Tarn et de 13.429 F dans la Lozère.

Compte tenu de la « valeur » du centime et des besoins à satisfaire, le conseil général détermine le *nombre* de centimes à percevoir, chaque centime assurant un prélèvement équivalent à un centième sur les différents principaux fictifs. Les autorités locales sont donc tenues de respecter le rapport, antérieurement fixé, et désormais conventionnel, entre la charge imposée aux contribuables des différentes catégories (propriétaires fonciers, habitants, titulaires de certaines professions), une majoration visant une ou plusieurs de ces catégories ne pouvant intervenir que dans la limite fixée par la loi.

Etant donné les insuffisances de rajustement de l'assiette, le nombre de centimes a dû être augmenté au cours des années. Leur quotité tombe de ce fait dans l'obligation d'être approuvée par le ministère de l'intérieur (loi du 30 juin 1907 et décret-loi du 30 octobre 1935).

Rappelons que le nombre moyen des centimes pour les départements était de:

78,13	en 1913;	615	en 1938;
120,62	en 1920;	1.879	en 1946;
400	en 1930;	7.349	en 1951.

Il a été de 8.428 en 1956, soit en augmentation de près de cent dix fois par rapport à 1913.

Un tel pourcentage est d'ailleurs assez raisonnable, compte tenu de l'accroissement du coût de la vie.

Mais le nombre des centimes est très variable selon les départements, le classement de ceux-ci d'après le nombre des centimes étant évidemment très différent du classement d'après la valeur.

La Seine n'est plus qu'en quatre-vingt unième position (7.000); le Tarn en quarante-troisième maintient à peu près son rang (11.500). Par contre, la Lozère passe au vingt-sixième rang (13.700).

De façon générale le nombre des centimes est particulièrement important pour les départements peu industrialisés ou en voie de dépeuplement:

Corse	20.500
Tarn-et-Garonne	19.700
Vaucluse	17.200
Vienne	16.700
Manche	16.650

(1) Bien que la contribution mobilière, calculée d'après la valeur locative cadastrale, soit un impôt réel, une atténuation a été prévue pour la « personnaliser » au profit des chefs de famille, la valeur cadastrale de leur habitation tendant à être plus importante lorsqu'un plus grand nombre de personnes se trouvent au foyer. Cette atténuation prend la forme d'un abattement, obligatoire dans certaines communes, un abattement supplémentaire à titre de minimum de loyer pouvant par ailleurs être prévu par les conseils municipaux sous réserve de l'approbation du préfet, après avis conforme du directeur des contributions directes.

Appréciation du système actuel des centimes additionnels. Le régime d'Alsace-Lorraine.

Le système des centimes additionnels s'est maintenu depuis plus de cinquante ans, en dépit des réformes apportées à la fiscalité d'Etat, réformes qui ont abouti à la suppression des contributions servant normalement de support aux impôts locaux. Ce n'est pas que de nombreuses propositions de réforme de la fiscalité locale, qui seront étudiées dans le chapitre IV, n'aient pas été présentées, mais devant la difficulté de mettre en place un système nouveau donnant satisfaction à l'ensemble des collectivités locales, il a paru préférable de maintenir un *statu quo* qui du moins garantissait une certaine stabilité de recettes. La survivance des centimes additionnels permet en effet aux départements et aux communes de prévoir de manière précise, en raison de la cristallisation de l'assiette, la valeur du centime, à la suite de quoi les collectivités fixent elles-mêmes le nombre de centimes en fonction des besoins du budget.

Pour les contribuables, si éloigné de la réalité que soit désormais le mode de calcul, et si variable que soit l'imposition d'une collectivité à l'autre pour des éléments contributifs comparables, le maintien du régime ancien présente du moins l'avantage de les préserver contre des innovations qui pourraient aboutir à une répartition différente de la charge fiscale qui s'exercerait au détriment d'une ou plusieurs catégories de contribuables.

En revanche, le système présente de graves inconvénients. Tout d'abord, la répartition proportionnelle des charges entre les quatre catégories de contribuables (assujettis à la contribution foncière des propriétés bâties, à la contribution des propriétés non bâties, à la contribution mobilière, à la patente) ne correspond plus à la réalité. Un correctif y a cependant été apporté par la réforme de la patente, entrée en application depuis le 1[er] janvier 1957.

D'autre part, l'assiette des centimes, basée sur la valeur locative, se réfère à des estimations très anciennes et qui ne sont que rarement revisées. Elle se trouve ainsi complètement détachée de la réalité vivante. Seule la patente, qui vient tout récemment d'être modernisée ainsi qu'il a été dit plus haut, va désormais pouvoir correspondre assez fidèlement à la matière imposable.

Le nouveau régime de la patente était depuis plusieurs années en vigueur en Alsace-Lorraine. Les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle se trouvent en effet avoir un système fiscal local plus moderne du fait qu'il a fallu remplacer le système d'impôts locaux allemands assis directement sur les revenus fonciers et professionnels qui leur avait été applicables jusqu'à la Libération.

L'extension du régime d'Alsace-Lorraine à l'ensemble du territoire pourrait ne pas se borner à la patente, mais concerner aussi les autres impôts locaux: cette mesure a été à diverses reprises préconisée depuis plusieurs années.

a) Le régime d'Alsace-Lorraine.

Le régime d'Alsace-Lorraine préserve dans son essence le système français, mais il a été débarrassé en partie de ce qu'il comporte de survivance conventionnelle du passé. Désormais, les départements d'Alsace-Lorraine perçoivent, au titre des contributions directes, quatre impôts principaux: une taxe foncière sur les propriétés bâties, une taxe foncière sur les propriétés non bâties, une taxe d'habitation, des droits de patente. Il n'est pas nécessaire de revenir sur la patente. Les deux contributions foncières sont assises sur une valeur locative plus proche de la réalité. Celle-ci est en effet déterminée soit au moyen d'actes de location, soit par comparaison avec des propriétés comparables. Les évaluations ont été faites de façon accélérée dans les trois départements entre 1945 et 1953. Elles doivent faire l'objet de révisions, non pas annuelles, mais périodiques.

La taxe d'habitation est un impôt de quotité. Elle est établie non pas sur des loyers matriciels n'ayant qu'un rapport assez lointain avec la valeur locative réelle des habitations imposables, mais sur cette valeur locative elle-même, avec cependant des ajustements pour tenir compte du fait que certains loyers sont excessifs ou au contraire anormalement bas. Les abattements pour charges de famille et les déductions à titre de minimum de loyer prévus dans la fiscalité locale de droit commun jouent également dans le système fiscal d'Alsace-Lorraine.

L'assiette des centimes étant ainsi rapprochée de la réalité, le calcul des centimes proprement dits — qui sont maintenus — s'opère de la façon suivante. Remplaçant le principal fictif, la base de calcul des centimes additionnels s'obtient en appliquant aux bases d'imposition des taux respectivement applicables à chacune des contributions et uniformes pour toutes les communes des trois départements de l'Est. Ces taux, fixés par décret, permettent de sauvegarder la parité des charges fiscales des diverses catégories de contribuables.

Ainsi, le nouveau régime d'Alsace-Lorraine réintroduit le système des centimes additionnels, avec les inconvénients qu'il comporte en raison de la complication d'un calcul en deux étapes; en revanche, ce mode de calcul indirect permet d'adapter l'assiette aux besoins des budgets locaux, sans qu'une catégorie puisse être brimée, et l'assiette n'est plus artificiellement définie comme l'était le principal fictif puisque les centimes sont greffés sur des principaux correspondant à la réalité.

b) Taxes directes facultatives.

Pour réduire le prélèvement fiscal assuré par les centimes additionnels, le législateur a, depuis 1926, mis à la disposition des départements un assortiment de taxes que les conseils généraux peuvent facultativement instituer et percevoir, dans la limite de maxima fixés par la loi. Ces taxes sont très variées. Les plus importantes pour les départements sont:

La taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation, qui frappe les occupants des locaux servant à l'habitation personnelle;

La taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession, c'est-à-dire des locaux soumis aux droits proportionnels de la patente. Elle est calculée sur la même base que ces droits;

La taxe sur le revenu net des propriétés bâties;

La taxe sur le revenu net des propriétés non bâties.

Ces quatre taxes sont perçues de la même façon et avec la même assiette que les centimes additionnels correspondants. Contrairement au système des centimes, qui frappe simultanément les différentes catégories de contribuables, elles permettent dans une certaine limite de charger plus particulièrement une ou plusieurs de ces catégories.

Les autres taxes diverses que les départements peuvent facultativement instituer en vertu, notamment, de la loi du 13 août 1926, dite loi Niveaux, seront examinées à propos des recettes communales. Les municipalités y font en effet davantage appel que les départements.

De toute façon, le produit de ces taxes est minime. En 1955, avec 2,9 milliards, elles n'ont produit que 2 p. 100 des ressources du département.

c) La taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Les impôts indirects représentent, nous l'avons dit, une part croissante des ressources fiscales des départements. En 1955, sur un total de 149 milliards de recettes fiscales, 39 milliards, soit 26 p. 100, étaient le produit d'impôts indirects.

Mises à part certaines taxes, cette catégorie d'impôts est essentiellement représentée par la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Celle-ci, créée par le décret du 30 avril 1955, a remplacé depuis le 1[er] juillet 1955 la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires. Elle s'applique aux opérations du commerce de détail et exceptionnellement du commerce de gros, ainsi qu'à des opérations qui, normalement relevant des autres taxes sur le chiffre d'affaires, bénéficient ainsi d'un régime fiscal plus léger, soit à raison de leur nature, soit à raison du redevable qui les effectue. Son taux normal est de 2,65 p. 100, mais certaines opérations déterminées sont assujetties à la taxe locale à un taux spécial de 8,50 p. 100 (1). Le conseil général peut en outre voter une surtaxe de 0,10 p. 100 au profit exclusif du département.

Le département reçoit tout d'abord et directement 15 p. 100 du produit de la taxe locale perçue sur son territoire, tandis que la part la plus importante du produit de la taxe locale est affectée à la commune où a lieu la perception. Enfin, une proportion variant entre 10 et 25 p. 100 du produit, va à un fonds national de péréquation qui la répartit chaque année entre les départements et les communes. Les départements reçoivent ainsi une autre fraction du produit de la taxe locale, au titre de la répartition du fonds de péréquation.

(1) Ces opérations sont les entreprises de spectacles, les ventes à consommer sur place, les opérations de fourniture de logement en meublé et en garni. Seule intéresse les départements, la taxe sur les opérations de fourniture de logements en meublé ou en garni, distincte de la taxe sur les locaux loués en garni dont il sera fait mention plus loin.

Le fonds national de péréquation a pour but d'harmoniser la situation des départements dans lesquels se trouvent des grands centres commerciaux et qui par conséquent perçoivent des sommes importantes au titre de la taxe locale, et la situation des départements moins favorisés. Ces derniers, en effet, même s'ils ne comptent pas de centres de transactions, sont dans la nécessité de trouver des ressources pour subvenir à leurs besoins et, à défaut de recettes provenant de la taxe locale, ils seraient obligés d'en demander la quasi totalité aux centimes additionnels si une compensation n'était pas opérée.

La part de l'ensemble des départements représente en principe 25 p. 100 des ressources du fonds. Entre les divers départements la répartition est ensuite effectuée par le Comité national du fonds, constitué en majorité de présidents de conseils généraux et de maires.

D'une part, il est prélevé sur la dotation globale revenant aux départements la somme nécessaire pour compléter leurs attributions directes de manière à leur assurer une recette minimum de 400 francs par habitant et par an.

D'autre part, le reliquat est réparti en vertu d'un certain nombre de critères pré-établis (chiffre et densité de la population, rendement de la taxe locale, valeur du centime démographique et du centime superficiaire, etc.)

Mais sur ce système de répartition du produit de la taxe locale, partie par attribution directe, partie par l'intermédiaire du fonds national de péréquation se greffe provisoirement du moins, un autre système de compensation, celui du compte annexe.

Nous l'avons dit, la taxe locale actuelle, instituée par le décret n° 55-465 du 30 avril 1955, a remplacé l'ancienne taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires. Par rapport à son ancienne forme, deux ordres de mesures contribuaient à réduire l'assiette de la nouvelle taxe locale: le fait que les entrepreneurs de travaux mobiliers étaient désormais assujettis non plus à la taxe locale mais à la taxe sur la valeur ajoutée, et les exonérations accordées à divers produits de consommation courante (sucre, huile, pâtes alimentaires, etc.) dans le cadre d'une politique tendant à empêcher l'élévation du niveau des prix.

Pour compenser les pertes de recettes qui pouvaient résulter, le cas échéant, pour certaines collectivités locales de cette modification d'assiette, un compte spécial annexe a été créé de manière à leur garantir un minimum de recettes équivalant à celles résultant de la législation en vigueur.

Le décret n° 55-465 du 30 avril 1955, dans son article 12, a institué un compte annexe spécial chargé de recevoir les plus-values de recettes correspondant pour chaque département ou chaque commune à la différence entre le total des sommes perçues au titre des attributions directes de la nouvelle taxe locale et le total des sommes reçues sous le régime antérieur. Les excédents ainsi collectés devaient par priorité être utilisés à rembourser aux collectivités déficitaires la moins-value enregistrée, le reliquat devant être réparti entre les autres collectivités au prorata des plus-values constatées pour chacune d'elles.

Le même article du décret spécifiait qu'au cas où le montant total des plus-values n'atteindrait pas 4 p. 100 du montant global des sommes correspondant aux recettes perçues sous le régime antérieur, le compte annexe recevrait dans ces limites en 1955 et 1956 une attribution complémentaire du budget général.

La loi du 4 août 1956, puis la loi du 2 août 1957 relative à la garantie des recettes en matière de taxe locale ont prorogé, en les adaptant, les effets de l'article 12 du décret du 30 avril 1955.

La loi du 4 août 1956 a posé que ne seraient prises en compte pour le prélèvement au profit du compte spécial que les plus-values excédant 104 p. 100 des recettes antérieures, et elle a chargé le fonds non seulement de dédommager les collectivités déficitaires, mais encore d'assurer aux collectivités où le produit de la taxe a dépassé le montant des recettes garanties de 1954, un pourcentage égal à 60 p. 100 de cette plus-value, les ressources du fonds devant éventuellement être complétées par une attribution du budget général.

La loi du 2 août 1957 a porté ces pourcentages respectivement de 104 à 108 p. 100 et de 60 à 70 p. 100.

Le compte annexe a été déficitaire en 1955 et 1956. En 1957, malgré la garantie de recettes plus élevée, un excédent a été enregistré.

Un projet de loi tendant à aménager les ressources des collectivités locales déposé par le Gouvernement au début de février 1958 est actuellement à l'étude. Il prévoit notamment pour 1958 le relèvement de la garantie de recettes à 112 p. 100 des recettes de 1954, la suppression de l'écrêtement des plus-values des collectivités favorisées, et la suppression du compte spécial annexe dont le relais serait pris par le fonds national de péréquation avec un apport d'un milliard de l'Etat.

d) Quote-part de la taxe unique de circulation sur les viandes.

Les taxes indirectes frappant les viandes ont été remplacées depuis 1952 par une taxe unique dite de « circulation ».

Une fraction du produit de cette taxe, égale à 1,95 p. 100 revient aux départements. La part attribuée à chaque département est fixée en fonction du chiffre de sa population. Par ailleurs, 2,34 p. 100 du produit de la taxe est versé au fonds national de péréquation.

**

En dépit de ses inconvénients, les collectivités locales sont très attachées au système de la taxe locale qui leur assure des ressources importantes et garantit ainsi leur autonomie budgétaire. De même, bien qu'il supprime tout lien entre les recettes et dépenses locales et abolisse progressivement le rapport qui doit exister entre l'activité départementale ou communale et les réalisations possibles, la plupart des élus locaux veulent conserver le fonds national de péréquation qui pallie dans une certaine mesure les inconvénients qui résulteraient d'une perception strictement localisée.

Cependant, de nombreux maires, principalement des petites communes rurales protestent vivement contre la péréquation telle qu'elle est actuellement effectuée. Le problème est pour eux d'une importance primordiale, car sans péréquation les petites communes ne pourraient pas vivre. Or, ils font remarquer qu'à la création de la taxe locale, la commune, lieu de perception, ne recevait que 60 p. 100 tandis que ce pourcentage est actuellement passé à 65 p. 100, 70 p. 100 et même 75 p. 100 pour les « communes attractives ». Cette augmentation du pourcentage de la taxe affecté directement diminue les ressources du fonds de péréquation et les élus des petites communes souhaiteraient qu'on en revînt au pourcentage antérieur.

Par ailleurs, les élus locaux demandent que les ressources provenant de la taxe locale s'accroissent dans la même proportion que l'activité économique de la nation. A ce point de vue, ils estiment très insuffisants les pourcentages de 108 et 70 p. 100 du produit de 1954.

Ils accusent même la réforme de 1955 de les avoir privés d'une partie importante de leurs ressources.

Une dernière difficulté réside dans le régime des garanties de recettes. Ce système qui a été exposé plus haut doit cesser de s'appliquer à compter du 31 décembre 1957 si aucun texte nouveau n'intervient. Certaines personnalités et même divers magistrats municipaux estiment que le régime actuel entraîne trop de complications et qu'il ne doit pas être prolongé malgré les avantages qu'il offre pour certaines communes.

Ils souhaitent une solution définitive qui fera sortir la taxe locale « du domaine provisoire, de l'approximatif et du spéculatif » et fixera un statut du fonds de péréquation de la taxe locale plus simple et permettant une liquidation plus rapide, car c'est seulement en juillet 1957 qu'ont été connus les résultats de l'exercice 1955.

Ces retards empêchent les maires d'établir des prévisions budgétaires sérieuses. De même, il faut bien constater que le système de répartition des taxes se référant à l'année de base 1955 devient de plus en plus inadapté au fur et à mesure que l'on s'éloigne de cette date de référence. Il ne tient pas compte des distorsions intervenues dans le temps entre les charges des différentes collectivités intéressées et même pénalise les départements dont la population s'accroît rapidement.

L'expression de ces idées très diverses et quelquefois contradictoires montre l'importance de la taxe locale pour la vie communale et départementale.

§ II. — *Les subventions.*

Toutes les participations de l'Etat peuvent être considérées comme des subventions.

Mais certaines ne sont que des participations au fonctionnement d'un service nettement déterminé (assistance, service d'incendie ou de secours) et d'autres sont des compensations pour manque de recettes du fait de l'Etat, qu'on ne veut pas faire supporter aux collectivités locales.

Ces deux formes d'aide ont été étudiées précédemment. Les participations au fonctionnement des services d'assistance ou d'incendie ne sont que la traduction de la part que l'Etat prend à sa charge et ont ainsi été examinées à propos des dépenses des départements et des communes. Les compensations pour manque de recettes occasionnées par l'Etat concernent principalement la taxe locale et ont été étudiées en même temps que le fonctionnement de cette taxe.

Indépendamment de ces participations, l'Etat intervient pour aider certains départements ou certaines communes pour des raisons diverses.

Les principales subventions de l'Etat aux départements sont au nombre de six:

— participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général;
— subventions aux collectivités locales atteintes par faits de guerre;
— subventions au départements pauvres;
— subventions de fonctionnement;
— subventions exceptionnelles;
— subventions pour travaux ou d'équipement.

Cette assez longue énumération ne doit pourtant pas faire illusion. La seule participation importante concerne les travaux. Les autres subventions sont d'importance relativement minime. En les additionnant (toujours mises à part les subventions pour travaux) il serait difficile d'arriver actuellement à 5 milliards pour l'ensemble des départements et des communes métropolitaines en exceptant la subvention accordée à la ville de Paris et les participations de l'Etat qui ne sont pas des subventions.

L'Etat aide donc peu les départements et les communes à équilibrer leur budget ordinaire. Ses subventions proprement dites ne couvrent que 0,50 p. 100 du total général des dépenses, non compris la contribution au fonds commun ou de garantie de la taxe locale, et 1,6 p. 100 en tenant compte de cette contribution.

Cette proportion est d'ailleurs sensiblement analogue à celle qui existait avant 1938. Elle a été beaucoup plus importante dans les années suivant immédiatement la Libération en raison des destructions subies par les communes et de leurs grandes difficultés financières, mais dès 1949, les subventions étaient revenues à des taux normaux.

Montant des principales subventions annuelles allouées par l'Etat aux collectivités locales (à l'exclusion des subventions inscrites au titre de la reconstruction, de l'équipement et des travaux).

(En milliers de francs.)

NOMENCLATURE	ANNÉE 1939	ANNÉE 1946	ANNÉE 1949	ANNÉE 1954	ANNÉE 1955
I. — Subvention à la Ville de Paris pour la police municipale de Paris et des communes suburbaines du département de la Seine	323.186	2.580.000	12.306.000	19.135.000	19.636.000
II. — Participation de l'Etat aux charges d'intérêt général des collectivités locales	702.189	4.500.000	3.790.000	2.737.000	3.700.000
III. — Subventions exceptionnelles aux collectivités locales	»	(1) 5.700.000	1.000.000	370.000	565.000
IV. — Subventions spéciales aux collectivités locales	»	5.000.000	»	»	»
V. — Participation de l'Etat aux dépenses de services d'incendie et de secours	10.000	380.000	960.000	»	»
VI. — Subventions aux départements pauvres	»	»	70.000	70.000	70.000
VII. — Subventions aux collectivités locales atteintes par faits de guerre	»	2.100.000	2.310.000	(2) 341.000 (3) 617.000	(2) 311.000 (3) 581.000
VIII. — Contribution au fonds commun ou de garantie de la taxe locale	»	»	2.685.000	»	11.000.000
IX. — Subventions aux départements et aux communes pour l'application des mesures de restriction (bud et du ministère du ravitaillement)	»	1.110.000	470.000	»	»
X. — Compensation des pertes de recettes résultant pour les collectivités locales du dégrèvement sur la patente et sur l'impôt local sur la profession	460.000	»	»	»	»
A. — Total (II à X)	1.172.189	19.720.000	11.295.000	»	»
B. — Montant du budget des départements et des communes	22.000.000	99.100.000	387.300.000	876.700.000	»
Participation de l'Etat dans le budget des départements et des communes (B/A)	5,3 p. 100	20 p. 100	3,1 p. 100	»	»

(1) Compte tenu d'un crédit de 4.450 millions de francs destiné à permettre l'extension au personnel des collectivités locales des avantages accordés aux fonctionnaires de l'Etat à compter du 1er juillet 1946.
(2) Subventions accordées aux départements.
(3) Subventions accordées aux communes.

A. — Participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général.

Ainsi qu'on l'a indiqué précédemment, les départements ont à leur charge un certain nombre de dépenses qui sont indiscutablement d'intérêt général.

Pour les aider à supporter ces frais, qui dans certains cas sont assez élevés, l'État, indépendamment des contingents d'assistance et des ressources pour le service d'incendie, verse aux départements à titre de participation aux dépenses d'intérêt général une subvention annuelle de 40 francs par habitant (le taux ayant été doublé en 1945), augmentée ou diminuée de 2 francs par point de différence entre la valeur du centime départemental pour cent habitants et la valeur moyenne correspondante de l'ensemble des départements. En outre, lorsque le centime superficiaire du département est inférieur à 10 francs, la subvention est majorée de 2 francs par point de différence et par habitant.

A la suite du doublement par la loi du 21 mars 1947 de la taxe départementale sur les mutations à titre onéreux d'immeubles et de fonds de commerce, la loi du 30 mars 1947 supprima la participation versée aux départements. Cette suppression fut très préjudiciable à certains départements qui n'avaient pas retiré du doublement de la taxe une recette compensant la suppression de la subvention. Aussi la loi du 22 décembre 1947 appliquant déjà le système de la garantie des recettes stipula que l'Etat verserait désormais une « subvention compensatrice égale à la différence entre la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général assumées par le département telle qu'elle aurait été calculée antérieurement à l'intervention de la loi du 30 mars 1947 et le produit pour le dernier exercice connu de la majoration de 100 p. 100 de la taxe additionnelle sur les mutations à titre onéreux d'immeubles et de fonds de commerce prévu par la loi du 21 mars 1947 ».

Il convient d'insister sur le faible montant que ces règles de calcul font apparaître. En 1956, les départements métropolitains ont perçu seulement 36 millions pour les dédommager de toutes leurs dépenses d'intérêt général.

B. — Subventions aux collectivités locales atteintes par faits de guerre.

Ces subventions, prévues par l'ordonnance du 8 août 1945, sont soit automatiques, soit exceptionnelles.

1° Les subventions automatiques sont attribuées aux départements et aux communes qui, par suite des faits de guerre, ont subi des destructions immobilières. Elles sont ainsi destinées à compenser la perte de recettes résultant de la diminution des principaux fictifs de la contribution foncière des propriétés bâties et de la contribution mobilière. Elles sont normalement réservées aux communes et calculées en tenant compte du nombre des centimes mis en recouvrement pour l'année au titre de laquelle la subvention est attribuée. Le montant de la diminution des principaux fictifs à retenir pour le calcul est déterminé chaque année par l'administration des contributions directes.

Les départements dont une ou plusieurs communes bénéficient des dispositions du présent article reçoivent une subvention déterminée dans les mêmes conditions d'après le nombre des centimes départementaux mis en recouvrement pour la même année.

Ces subventions ont représenté des sommes assez importantes immédiatement après la Libération. Mais, à partir de 1950, le ministère de l'intérieur prit des mesures pour prévenir des abus.

Depuis cette époque, pour les communes bénéficiaires de subventions automatiques, la participation de l'Etat est calculée en fonction de la différence constatée entre le total des principaux fictifs (foncier bâti et mobilier) de l'année des premières destructions et le chiffre correspondant afférent à l'année au titre de laquelle la subvention est attribuée. De plus, la base ainsi retenue ne doit pas être supérieure à la perte de principal fictif ayant servi de base au calcul de la subvention pour l'année 1949.

Les départements dont une ou plusieurs communes continuent à bénéficier de ces subventions peuvent également se les voir attribuer compte tenu des bases retenues pour le calcul des subventions communales.

Le montant des subventions automatiques est en diminution constante depuis ces dernières années. Alors qu'il s'élevait à plus de 2 milliards après la Libération, il n'a été que de 474 millions au cours de l'année 1956, les communes de leur côté recevant 287 millions. Il semble d'ailleurs que ces chiffres seront encore en diminution en 1957 et n'excéderont guère 620 millions.

2° Les subventions d'équilibre. — Ces subventions, qui ne sont pas automatiques, comme les précédentes, mais exceptionnelles, sont prévues en faveur des collectivités dont l'économie a été particulièrement bouleversée par l'état de guerre et qui ne peuvent faire face à leurs dépenses indispensables au moyen de leurs ressources propres, malgré un effort fiscal normal.

Pour bénéficier de la subvention, les communes doivent avoir subi une réduction de plus de 10 p. 100 du principal fictif de la contribution foncière des propriétés bâties ou une semblable réduction du principal fictif de la contribution des patentes.

Les départements dont une ou plusieurs communes sont susceptibles de bénéficier de ces dispositions peuvent recevoir également une subvention de l'Etat pour équilibrer leur budget.

Les subventions d'équilibre sont très difficilement accordées et leur montant est faible. Souvent, ces subventions sont attribuées sur le crédit des subventions exceptionnelles.

C. — Subventions aux départements pauvres.

En raison de leur situation géographique, de l'insuffisance des ressources locales et du faible rendement des impositions, certains départements sont dans l'incapacité d'équilibrer leur budget. Déjà, une loi du 10 août 1871 avait créé un fonds de subvention destiné à être réparti entre les départements intéressés.

Actuellement, aux termes de la loi du 22 décembre 1947, peuvent prétendre à cette subvention les départements dont « la valeur du centime additionnel est inférieure à 25.000 francs et celle du centime superficiaire à 4 francs. »

Cette mesure intéresse d'ailleurs très peu de départements (quatre à cinq environ). Le crédit inscrit à cet effet depuis plusieurs années au budget du ministère de l'intérieur est de 70 millions seulement.

D. — Subventions de fonctionnement.

Les collectivités locales peuvent bénéficier de subventions pour le fonctionnement de certains services (musées, colonies de vacances, cantines scolaires, etc.). Ces subventions sont accordées soit par un ministère intéressé (très souvent éducation nationale), soit par une autre collectivité locale: ainsi, le département subventionne certains services municipaux.

Ces diverses participations sont très difficiles à chiffrer, tant du fait de leur faible importance que de leur chevauchement.

E. — Subventions exceptionnelles.

Un crédit est ouvert au ministère de l'intérieur pour accorder aux collectivités locales des subventions exceptionnelles lorsque des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières.

Ces subventions sont attribuées de façon très restrictive. En 1955, le crédit de 1.800 millions a principalement bénéficié aux départements d'outre-mer. En 1956, les départements de la métropole n'ont reçu, à ce titre, aucune attribution. Seules certaines communes, comme Marseille, Toulon et des petites communes de la région parisienne, avant l'intervention du décret sur les communes-dortoirs, ont obtenu quelques centaines de millions.

D'une façon générale, la subvention ne couvre pas la totalité du déficit et elle est calculée de façon à ne pas modifier l'économie du financement des dépenses qui, à un autre titre, font l'objet d'une participation de l'Etat.

F. — Subventions pour travaux ou subventions d'équipement.

Pour les raisons qui ont déjà été indiquées, les équipements des collectivités locales, qui avaient été un peu négligées pendant de nombreuses années, reprennent actuellement toute leur importance.

Mais ces travaux dépassent bien souvent les possibilités financières des départements et des communes. Aussi, lorsque ces collectivités entreprennent des travaux locaux, qui sont indiscutablement d'intérêt général, tels que construction d'un hôpital, d'une école, d'une route, d'un réseau d'égouts, elles peuvent faire appel à l'Etat.

Les administrations intéressées sont d'ailleurs très diverses: intérieur, éducation nationale, santé publique, agriculture, reconstruction et logement, travaux publics.

De même, l'aide ainsi apportée peut revêtir les formes les variées: subventions proprement dites, garanties d'emprunts, octroi d'emprunts à faible taux d'intérêt, etc.

Ces formes sont complémentaires les unes des autres. Leur montant total a atteint une moyenne annuelle de 300 milliards au cours des dernières années, sans tenir compte ni des programmes d'habitations à loyer modéré, ni des travaux autofinancés par les collectivités locales, ce qui est assez souvent le cas pour des travaux d'investissement de minime importance.

Seules, les subventions proprement dites seront étudiées dans le présent paragraphe.

Leurs règles d'attribution sont déterminées par le décret du 21 avril 1939 relatif aux crédits et au régime des subventions en matière de travaux publics. Le taux maximum des différentes catégories de subventions est fixé dans des tableaux annexes. Mais le texte de base a été très souvent modifié, de sorte que le régime des subventions d'équipement de l'Etat est actuellement très complexe.

D'une façon générale, les subventions ne peuvent être attribuées qu'autant que les collectivités font elles-mêmes un effort. De plus, aucune subvention ne peut être accordée si les travaux prévus ne sont pas inscrits au plan d'équipement national, qui intéresse aussi bien les départements et les communes que l'Etat.

Trois traits principaux caractérisent le régime des subventions:

1. — Le taux des subventions varie considérablement d'une catégorie d'équipement à l'autre et même diffère pour une même catégorie d'équipement suivant la richesse ou les besoins de la collectivité en cause. A titre indicatif, les dépenses d'équipement rural (alimentation en eau potable des communes rurales, chemins d'intérêt général, électrification rurale) sont subventionnées entre 30 et 60 p. 100. Toutefois, le taux pour les travaux d'électrification rurale peut aller jusqu'à 100 p. 100 de la charge forfaitaire annuelle.

Pour l'équipement scolaire, au contraire, les subventions pour la construction d'écoles ou l'équipement sportif atteignent très souvent 80 à 85 p. 100. Par contre, l'équipement des musées de province et la conservation des monuments historiques ne peuvent bénéficier de subventions que dans la limite d'un taux maximum de 40 p. 100.

Une proportion assez proche se retrouve en ce qui concerne l'alimentation en eau potable des communes urbaines, des cimetières, la construction d'égouts ou d'abattoirs municipaux. Elle est même encore inférieure en ce qui concerne l'équipement sanitaire et hospitalier.

2. — Les procédures sont très nombreuses et très variées, ce qui s'explique facilement par la diversité des administrations intéressées.

3. — Ces procédures sont, en général, très centralisées. A l'exception des ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale et de quelques mesures partielles à l'agriculture, l'attribution des subventions de l'Etat relève en général des administrations centrales. Il faut toutefois signaler que les conditions d'attribution des tranches départementale, vicinale et rurale du fonds routier sont totalement déconcentrées. En ce qui concerne le ministère de l'intérieur, le préfet transmet à l'administration centrale, après les avoir instruits, les dossiers d'un montant supérieur à 100 millions. Pour les travaux inférieurs à 100 millions, il reçoit chaque année des autorisations globales, par chapitre et article, qu'il doit répartir par arrêté préfectoral, entre les diverses collectivités.

60 milliards environ de subventions ont été accordés au cours de chacune des dernières années par les différents ministères. Mais l'importance de cette somme ne doit pas faire oublier les immenses besoins de notre pays ni les complications de l'obtention des subventions.

Subventions d'équipement versées par l'Etat aux collectivités locales.

(En milliards de francs.)

SECTEURS	ANNÉE 1954	ANNÉE 1955	ANNÉE 1956
Ecoles	42,6	37,0	47
Equipement rural	13,3	14,1	8,5
Equipement urbain			
Logement	0,3	3,7	6,2
Routes et voirie	4,5	0,7 (1)	0,6 (1)
Ports			
Equipement administratif et divers non répartis	1,1	0,6	0,6
Total	61,8	56,1	62,9

(1) Une somme de 8.800 millions en 1955 et de 15.900 millions en 1956 a été accordée aux collectivités locales au titre du fonds routier.

NOTA. — Ces renseignements proviennent des divers rapports du conseil de direction du fonds de développement économique et social. Ils ne comportent aucun renseignement sur le montant des subventions en faveur de l'équipement sanitaire et hospitalier, la distinction entre les investissements effectués par les collectivités publiques et l'Etat n'étant pas faite dans les documents statistiques.

La lecture du tableau précédent souligne l'importance accordée dans le budget d'équipement des collectivités locales à la construction d'écoles et, immédiatement après, à l'équipement rural et à la voirie.

La plus grande partie de ces subventions est accordée aux communes, mais il n'est pas possible de faire la distinction entre les différentes collectivités locales, y compris les établissements publics, qui ne rentrent cependant pas dans le champ de cette étude.

Outre ces subventions, l'Etat continue de verser aux collectivités locales des indemnités de dommages de guerre:

1954: 13,6 milliards; 1955: 14,7 milliards; 1956: 16,1 milliards.

Ces indemnités sont diversement réparties, mais ont surtout pour objet de permettre la reconstruction de l'équipement administratif endommagé par faits de guerre.

Enfin, il ne faut pas oublier qu'à côté des subventions, et en tenant parfois plus ou moins lieu en raison des facilités octroyées, se trouvent les emprunts.

CHAPITRE III

§ III. — *Les emprunts.*

Cette catégorie de recettes ne peut servir à financer que les dépenses extraordinaires (au sens administratif du mot) du département, telles que constructions ou acquisitions. Mais les dépenses annuelles d'entretien ou d'administration ne sauraient être couvertes par ce procédé. Ainsi, un emprunt ne peut en principe être contracté pour combler un déficit budgétaire.

Par ailleurs, même si elles sont extraordinaires par nature, seules peuvent être financées par l'emprunt les dépenses qui, en raison de leur importance, sont trop lourdes pour être mises à la seule charge des contribuables actuels.

Ces indications expliquent la réglementation minutieuse dont font l'objet les emprunts contractés par les collectivités locales. Par ailleurs, cette masse de plusieurs centaines de millions d'emprunts doit être étroitement contrôlée par l'Etat.

Aussi, la tutelle du pouvoir central est particulièrement lourde en cette matière. **Pratiquement, tous les emprunts** doivent être approuvés, **soit par arrêté du** ministre de l'intérieur, soit par décret en Conseil d'Etat, suivant leur importance.

La plupart des emprunts sont accordés aux collectivités par quelques établissements publics de crédit (caisse des dépôts et consignations, Crédit foncier, caisse nationale de crédit agricole) ou certaines compagnies d'assurances et même, depuis quelques années, par la sécurité sociale pour l'équipement hospitalier. Les autres moyens de réalisation (adjudications, souscriptions publiques) sont à peu près abandonnées, sauf pour les départements très importants, celui de la Seine notamment. Un décret du 9 août 1953 sur les emprunts unifiés des collectivités locales a bien tenté d'augmenter l'attrait des souscriptions publiques locales mais, malgré cet effort, les résultats ont été très faibles.

Les prêts normaux, au taux actuel de 5 1/2 p. 100, sont consentis par les établissements de crédit sur leurs ressources propres.

Mais, à côté de ces prêts en existent d'autres à taux réduit qui équivalent à des subventions indirectes et sont consentis par les établissements prêteurs sur des ressources mises à leur disposition par le fonds d'expansion économique pour certaines catégories de travaux inscrits à un programme d'investissement (par exemple: travaux d'adduction d'eau ou d'électricité dans les campagnes).

De même, le fonds national d'aménagement du territoire qui a pour objet de faciliter l'aménagement du territoire et la réalisation de toutes opérations d'urbanisme, est habilité à consentir des avances ou des bonifications d'intérêts (depuis le décret n° 57-526 du 19 avril 1957), en vue de faciliter la localisation d'entreprises industrielles et l'aménagement de zones d'habitations (prêts consentis à court terme à 2 p. 100).

Indépendamment de cet organisme, divers autres fonds (fonds d'amortissement des charges d'électrification, fonds national pour le développement des adductions d'eau, etc.) peuvent intervenir pour alléger les charges résultant des emprunts.

A la clôture de l'exercice 1954, la composition de la dette des départements (en millions de francs) était la suivante:

DÉSIGNATION	DÉPARTEMENTS métropolitains autres que la Seine.	SEINE	TOTAL
Crédit foncier, caisse des dépôts, caisses diverses	83.113	15.721	103.834
Compagnies d'assurances et banques privées	9.126	41	9.167
Emissions publiques et emprunts sur particuliers	4.092	5.383	9.475
Etat (avances consolidées)	»	6.589	6.589
Total de la dette en capital	101.631	27.734	129.365

Au cours de l'année 1955, le total de la dette des départements s'accrut de 18.650 millions, soit une augmentation de 15 p. 100. A elles seules, la caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne ont prêté plus de 13 milliards, soit près de 70 p. 100 du montant total des emprunts réalisés au cours de cette année.

Rappelons que la dette des départements s'élevait:

— En 1913 à 1 milliard 142 millions;

— En 1920 à 1 milliard 508 millions;

— En 1930 à 4 milliards 206 millions;

— En 1938 à 12 milliards 932 millions;

— En 1946 à 14 milliards.

Ces différentes données statistiques permettent de faire plusieurs observations. La dette des départements ne s'accroît pas dans les mêmes conditions que celle de l'Etat. Ainsi, entre 1913 et 1920, le coefficient d'augmentation de la dette de l'Etat a été de 7, tandis que pour les départements, il n'était que de 0,30. Par contre, entre 1930 et 1938, la dette de l'Etat a augmenté de 33 p. 100 environ, et celle des départements de 300 p. 100.

Ainsi qu'il a été indiqué dans l'introduction à ce rapport, les éléments de dépenses de l'Etat et des collectivités locales sont extrêmement différents. Dans l'exemple ci-dessus, les départements n'avaient pas participé au financement de la guerre, tandis qu'ils avaient dû entreprendre des dépenses de grands travaux durant les années de la crise de 1930.

De toute façon, l'accroissement du montant de la dette n'a pas suivi celui des dépenses.

De 1913 à 1938, les dépenses du département ont augmenté de 19 fois et le montant de la dette de 12 fois seulement.

La comparaison est encore plus significative entre les années 1913 et 1955, période au cours de laquelle les dépenses du département ont augmenté de 530 fois et le montant de la dette de 113 fois seulement.

Il faut y voir la conséquence des dévaluations successives qui réduisent considérablement le montant nominal de la dette.

La répartition par service des emprunts réalisés au cours de l'année 1955 a été la suivante:

NATURE DES SERVICES	DÉTAIL de certains services.	MONTANT général.	MONTANT détaillé.
	—	(En millions de francs.)	
Services administratifs		1.682	»
	Préfecture, hôtel de ville	»	640
	Services incendie	»	238
	Gendarmerie	»	155
	Habitations, immeubles	»	619
Voirie		7.875	»
	Voirie départementale	»	7.610
	Voirie v.cinale	»	93
Réseaux		3.573	»
	Assainissement	»	1.550
	Eau	»	489
	Irrigation	»	454
	Electricité	»	969
Education nationale		637	»
	Enseignement premier degré	»	118
	Beaux-arts, spectacles	»	282
Equipement sanitaire		2.337	»
	Hôpitaux, hospices, maternités	»	1.725
		»	393
	Etablissements prétuberculeux	»	191
	Centres anticancéreux	843	»
Transports		»	322
	Equipements portuaires	»	151
	Equipements fluviaux		»
		1.703	
Equipements divers			
	Total	18.650	

Les services de voirie sont les principaux bénéficiaires de ces emprunts. Près de la moitié des emprunts réalisés l'ont été à leur intention. Les emprunts en faveur de la construction de réseaux d'assainissement ou d'irrigation constituent également une proportion importante (20 p. 100 environ du total).

Par contre, l'éducation nationale n'apparait que pour une part relativement faible (à peine 3 p. 100).

Corrélativement à l'augmentation du montant de la dette, la charge des annuités d'emprunts que nous avons étudiées avec les dépenses est passée de 4 milliards en 1949 à 8 milliards en 1952 et 12 milliards en 1954.

Cette progression ne représente encore que 5 p. 100 du montant des recettes budgétaires ordinaires.

Les emprunts des départements et des communes se heurtent à plusieurs difficultés les unes passagères, les autres beaucoup plus durables.

a) **Insuffisance des moyens de crédit.**

Au nombre des difficultés, espérons-le, temporaires, figurent les restrictions de crédit au cours des derniers mois. Ainsi que nous l'avons dit, les emprunts proviennent principalement de la caisse des dépôts et consignations et de quelques caisses publiques qui assurent des charges de plus en plus importantes, particulièrement dans le domaine de la construction, tant par l'intermédiaire des sociétés d'équipement ou sociétés immobilières qu'en raison des prêts spéciaux accordés au titre des H. L. M.

Aussi, compte tenu de la situation du Trésor, le ministre des finances a-t-il donné à la fin de l'année 1956 des instructions extrêmement sévères à la caisse des dépôts, et par son intermédiaire aux caisses d'épargne pour limiter le montant des prêts accordés par ces organismes et en particulier pour exclure complètement de ces prêts les travaux ne faisant pas l'objet de subventions de l'Etat.

Une telle discrimination a beaucoup gêné les collectivités locales. Certains travaux qui ne sont pas les moins importants ni les moins urgents ne doivent pas normalement bénéficier de subventions de l'Etat car ils sont nettement rentables. Il en est ainsi par exemple des travaux d'adduction d'eau. Ils ne pouvaient donc pas obtenir de prêts.

La situation semble actuellement un peu détendue à cet égard mais préoccupe vivement les élus locaux.

b) **Insuffisance de souplesse des prêts.**

Il semble que la réalisation des emprunts soit assez longue et les formalités très nombreuses. On a calculé que pour certains travaux, il fallait accomplir entre 50 et 70 formalités, se répartissant entre de nombreux bureaux et plusieurs administrations. Aussi, beaucoup de besoins urgents sont satisfaits trop lentement.

Par ailleurs, toute une gamme d'opérations est pratiquement impossible alors qu'elle est courante dans certaines nations voisines. Ainsi, des prêts à court terme pour des opérations comme des aménagements minimes, ou de petits investissements pouvant se solder en deux ou trois années sont difficilement réalisables.

c) **Cherté des moyens de crédit.**

Mais les élus locaux estiment que la difficulté la plus importante qu'ils rencontrent résulte du taux élevé des crédits qui leur sont accordés.

Au taux de 5,50 p. 100 un capital d'un million remboursable en trente ans nécessite le versement de trente annuités de 68.805,39 francs, ce qui représente une charge totale de 2.064.161 francs.

***

Ces diverses difficultés font demander aux élus locaux la création d'une caisse de prêts aux collectivités locales. Une telle caisse fonctionnait d'ailleurs dans le passé, mais elle se borna surtout à accorder aux collectivités locales des bonifications d'intérêts pour permettre l'amortissement de leurs emprunts et à leur octroyer des primes en cas d'appel au marché financier local. En réalité, cette caisse ne disposait pas de ressources suffisantes pour jouer ce rôle de fonds d'allègement et prêter en même temps de l'argent aux collectivités locales.

Le crédit communal de Belgique au contraire est une expérience intéressante en ce sens que les subventions accordées par l'Etat et les provinces belges tant au profit des communes que des provinces sont versées au crédit communal.

A l'imitation de cette institution qui fonctionne depuis 1860, certains élus locaux envisageraient de pouvoir abandonner à une caisse de prêts aux collectivités locales tout ou partie des subventions qui leur sont accordées.

Cette idée a été reprise par plusieurs parlementaires et diverses propositions de loi ont préconisé la création d'une telle caisse (1).

(1) Parmi les propositions les plus récentes:
Proposition de loi n° 475 du 6 février 1947 par M. Biondi tendant à l'institution d'une caisse nationale coopérative de solidarité des collectivités locales.
Proposition de loi n° 774 du 29 novembre 1951 par M. Restat, sénateur, portant réforme des finances locales et départementales et création d'une caisse nationale d'équipement des collectivités locales.
Voir également sur ce sujet l'important rapport présenté par M. Berrurier au 16e congrès national des maires de France, d'Algérie et de l'Union française.

Les modalités de financement envisagées étaient diverses, mais la plupart de ces projets envisageaient que vers la vingtième année, compte tenu des remboursements, la caisse pourrait faire de l'auto-financement. Aucune de ces propositions n'a été retenue jusqu'à présent par le Gouvernement.

SECTION II. — LES RECETTES COMMUNALES

De même que les recettes départementales, les recettes communales sont constituées par des impôts et taxes directs et indirects, des subventions et des emprunts.

Les recettes fiscales sont d'ailleurs de plus en plus assurées par les impôts et taxes indirects qui ont représenté en 1955, 28 p. 100 du total des recettes et 58 p. 100 des recettes fiscales. A elle seule, la taxe locale a produit cette même année, 166 milliards soit 51 p. 100 des recettes fiscales.

Quant aux centimes additionnels, leur part dans les recettes totales n'est plus que de 12 p. 100 environ depuis 1950 contre 24 p. 100 en 1945 et 33 p. 100 avant 1938. Ils ne représentent plus que 25 p. 100 des recettes fiscales.

Par ailleurs, le budget communal reçoit de la part de l'Etat des subventions plus importantes que le budget départemental.

Quant aux emprunts, ils constituent pour les communes une part de leur budget bien plus considérable que pour les départements.

Produits des impôts, taxes et droits d'enregistrement perçus par les communes au cours de l'année 1955.

IMPOTS ET TAXES	MILLIONS de francs.	POURCENTAGE	MILLIONS de francs.	POURCENTAGE
I. — Centimes additionnels, ordinaires et extraordinaires	80.064	25	»	»
Contribution foncière des propriétés bâties	»	»	17.285	5
Contribution foncière des propriétés non bâties	»	»	12.093	4
Contribution mobilière	»	»	16.173	5
Patente	»	»	34.513	11
II. — Contributions indirectes	174.320	54	»	»
Taxe locale	»	»	118.350	37
Fonds de péréquation	»	»	23.800	8
Quote-part de la taxe de circulation sur les viandes	»	»	7.250	2
Fonds de péréquation au titre de la taxe de circulation sur les viandes	»	»	1.420	»
Surtaxe communale	»	»	23.500	7
III. — Taxes assimilées aux contributions directes	45.802	14	»	»
Taxe sur les chiens	»	»	303	»
Taxe des prestations	»	»	2.550	1
Taxe vicinale	»	»	26.367	8
Redevance des mines	»	»	1.222	»
Taxe sur le revenu net des propriétés bâties	»	»	440	»
Taxe sur le revenu net des propriétés non bâties	»	»	211	»
Taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession	»	»	3.618	1

IMPOTS ET TAXES	MILLIONS de francs.	POURCENTAGE	MILLIONS de francs	POURCENTAGE
Taxe d'habitation	»	»	897	»
Taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties	»	»	190	»
Taxe sur la valeur vénale des propriétés bâties et non bâties	»	»	183	»
Taxe sur les voitures, chevaux, mules et mulets.............	»	»	5	»
Taxe sur les cercles et lieux de réunion	»	»	27	»
Taxe sur les instruments de musique à clavier............	»	»	1	»
Taxe sur les domestiques, précepteurs, préceptives et gouvernantes	»	»	32	»
Taxe sur les chasses gardées....	»	»	30	»
Taxe sur les distributeurs automatiques, orchestrions, phonographes	»	»	»	»
Taxe sur les balcons et constructions en saillie...........	»	»	121	»
Taxe de déversement à l'égoût.	»	»	1.499	»
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	»	»	6.918	2
Taxe de balayage	»	»	1.188	»
IV. — Taxes assimilées aux contributions indirectes	13.218	4	»	»
Taxe municipale sur les spectacles	»	»	9.888	3
Licence des débits de boissons.	»	»	1.920	1
Taxe sur les locaux loués en garni	»	»	1.061	»
Surtaxe sur les eaux minérales.	»	»	319	»
V. — Droits d'enregistrement......	7.163	2	»	»
Taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations	»	»	7.163	2
VI. — Taxes diverses recouvrées directement par les collectivités locales	5.253	1	»	»
Taxe sur le chauffage et éclairage	»	»	5.000 (1)	1
Surtaxe sur l'électricité	»	»	(1) 20	»
Taxe de séjour..................	»	»	133	»
Taxe sur les affiches...........	»	»	50	»
Taxes diverses	»	»	»	»
Autres taxes	»	»	»	»
Total	325.820	100	»	»

(1) Chiffres donnés à titre indicatif.

N. B. — La ventilation des divers impôts a été effectuée conformément à l'analyse faite dans le rapport. Dans les seconde et troisième colonnes, les renseignements sont donnés par grandes catégories d'impôts; dans les colonnes 4 et 5, sont indiqués les renseignements détaillés sur certains impôts soit en valeur absolue, soit en pourcentage du produit total des recettes fiscales.

Montant moyen par habitant de certaines dépenses et de certaines recettes selon l'importance de la population de la commune.

LIBELLÉS	MOYENNE	COMMUNES D'UNE POPULATION DE									
		0 à 399 habitants	400 à 699 habitants.	700 à 999 habitants.	1.000 à 1.999 habitants.	2.000 à 4.999 habitants.	5.000 à 9.999 habitants.	10.000 à 19.999 habitants	20.000 à 99.999 habitants.	100.000 à 299.999 habitants.	Plus de 300.000 habitants.
Montant par habitant:											
Du total des charges brutes........	14.611	10.092	8.520	7.632	8.374	9.101	10.761	13.210	15.328	18.875	24.184
Des produits domaniaux............	294	612	582	392	412	261	182	182	111	288	746
Des produits fiscaux (1).............	8 783	4.591	4.218	4.337	4.524	5.169	6.742	7.990	9.233	11.361	14.889
Du produit de la taxe locale.........	4.482	1.719	1.773	1.878	1.936	2.327	3.511	4.208	4.611	5.913	8.067
Du produit des centimes............	1 991	1.366	1.185	1.191	1.349	1.599	1.835	1.968	2.442	2.580	1.767
Du produit des impôts complémentaires (2)	3.725	2.565	2.245	2.233	2.375	2.691	2.955	3.380	4.096	4.652	5.245

(1) La rubrique « produits fiscaux » comporte le produit de tous les impôts perçus par les communes qu'ils soient repris dans ce tableau (taxe locale, centimes additionnels, impôts complémentaires) ou qu'ils n'y figurent pas (droits d'enregistrement...).

(2) Il s'agit des impôts autres que les impôts obligatoires, que le conseil municipal est donc libre d'imposer ou de ne pas imposer, y compris les centimes additionnels

§ I. — *Les impôts.*

Les impôts perçus au profit des communes relèvent dans l'ensemble du même système que ceux qui sont perçus au profit des départements.

a) Les centimes additionnels.

Les centimes additionnels communaux sont assis de la même manière que les centimes départementaux: ils sont perçus au titre de la contribution foncière des propriétés bâties, de la contribution foncière des propriétés non bâties, de la contribution mobilière et de la patente. Leur assiette est constituée par les mêmes principaux fictifs; le taux de l'impôt, c'est-à-dire le nombre de centimes est fixé par le conseil municipal, compte tenu de la valeur du centime.

Comme le budget du département, celui de la commune peut comporter des centimes ordinaires et des centimes extraordinaires. La décision du conseil municipal est définitive pour la détermination des centimes ordinaires et extraordinaires si le total des deux catégories, majoré des centimes pour service de la dette ne dépasse pas le maximum fixé chaque année par le conseil général du département. Au delà de ce maximum, l'approbation de l'autorité de tutelle, c'est-à-dire l'administration préfectorale, devient nécessaire. En fait, le nombre de ces centimes est presque toujours très élevé. On nous a cité les chiffres de 57.000 centimes ordinaires et extraordinaires sans que ces nombres constituent des maxima. En 1913, le nombre moyen des centimes additionnels pour les communes était de 66,18. Il passa à 85,83 en 1920; 258 en 1929; 545 en 1938; 1.250 en 1946; 3.942 en 1950.

Nous avons vu en étudiant le détail des centimes additionnels départementaux dans quelles conditions avait été modifié le régime de la patente. Cette réforme a entraîné de façon générale une diminution du principal de la patente dans les villes et spécialement les villes à activité plus commerciale qu'industrielle et par contre a généralement provoqué une augmentation du montant de la patente dans les campagnes et dans les petites communes à prépondérance industrielle.

Pour atténuer, aussi bien pour les collectivités locales que pour les assujettis, les répercussions de cette mesure, les conseils municipaux ont reçu la possibilité de décider un étalement de la réforme sur quatre ans.

Mais il ne semble cependant pas, malgré quelques inconvénients, que cette réforme ait entraîné pour les communes des difficultés absolument insurmontables.

En 1955, les centimes additionnels ont donné les résultats suivants pour les différentes sortes d'impôts:

Propriétés bâties: 17 milliards 285 millions;

Propriétés non bâties: 12 milliards 93 millions;

Contribution mobilière: 16 milliards 173 millions;

Patente: 34 milliards 513 millions.

b) La taxe locale.

Nous avons déjà exposé le mécanisme de la taxe locale à propos de la fiscalité des départements.

Les municipalités peuvent par délibération non soumise à approbation, réduire à 2,20 p. 100 le taux de la taxe, le produit de la fraction de la taxe perçue au delà de 2,20 p. 100 restant acquis à titre exclusif à la commune du lieu de perception. Cette partie joue en quelque sorte le rôle de la surtaxe départementale facultative.

Tandis que les centimes départementaux et les centimes communaux sont distincts, la taxe locale ne donne lieu qu'à une opération et son produit est ensuite réparti entre les collectivités locales.

La commune du lieu de perception de la taxe conserve — en sus de ce qui lui revient lorsque le taux de la taxe excède 2,20 p. 100 — entre 60 et 75 p. 100 des recettes, selon l'importance de sa population. Chaque commune a droit en outre, à une répartition des prélèvements effectués par le fonds de péréquation, qui s'élèvent, rappelons-le, à une proportion variant entre 10 et 25 p. 100 de la taxe locale perçue dans chaque département.

La répartition s'opère de la façon suivante: le comité national responsable du fonds doit attribuer à l'ensemble des communes les trois quarts de la totalité des sommes à répartir. Cette dotation est ensuite répartie entre les fonds communs départementaux d'une part, compte tenu du chiffre de la population de chaque département, et d'autre part de manière à assurer à l'ensemble des communes de chaque département une recette minimum de taxe locale par habitant et par an. Enfin, dans une troisième étape, qui est alors confiée aux conseils généraux, la recette minimum garantie est répartie entre les communes puis le solde fait l'objet d'une redistribution de péréquation effectuée en fonction d'un certain nombre de critères (revenus patrimoniaux des communes, valeur du centime démographique, etc. .)

Par ailleurs rappelons que par l'intermédiaire du compte spécial annexe, la loi du 2 août 1957 garantit aux communes, ainsi qu'aux départements, 108 p. 100 des recettes perçues en 1954 sous l'ancien régime de la taxe locale, et 70 p. 100 des plus-values enregistrées enregistrées par chacune des collectivités excédentaires.

Le compte spécial assurant cette garantie est alimenté d'une part par les excédents des collectivités pour lesquelles le changement de législation intervenu depuis 1955 a abouti à des plus-values, et, d'autre part, en tant que de besoin, par une attribution du budget général.

Le système assez compliqué des attributions complémentaires, compensatrices ou de péréquation, avantage particulièrement les petites communes.

En 1956, les communes comptant de 1 à 400 habitants ont perçu 340 millions au titre de l'attribution directe de la taxe locale y compris la taxe sur les viandes et 246 millions au titre des attributions complémentaires, compensatrices ou de péréquation.

Le résultat est déjà moins intéressant pour les communes de 400 à 700 habitants. 333 millions au titre de l'attribution directe, 204 millions au titre des autres attributions.

Si l'on passe aux grandes villes, la situation est inverse. Les villes de 20.000 à 100.000 habitants ont perçu 27 milliards 310 millions au titre de l'attribution directe et 300 millions aux autres titres.

Péréquation de la taxe locale à l'intérieur des agglomérations (décret du 28 mars 1957).

Les systèmes de compensation qui viennent d'être décrits — fonds de péréquation, compensation automatique des pertes de recettes pouvant résulter de la limitation du champ d'application de la taxe locale, compte spécial annexe garantissant un certian niveau de recettes depuis la modification de l'assiette de la taxe locale introduite par le décret du 30 avril 1955 — s'exerçaient jusqu'à une date récente sur le seul plan national. Les collectivités locales étaient envisagées dans leur ensemble et éventuellement la redistribution des plus-values était complétée par des attributions du budget général.

Le décret n° 57-393 du 28 mars 1957 « portant dispositions financières en faveur des communes dont la population accuse une ascension rapide ou dont une partie importante de la population travaille en dehors du territoire communal » introduit la notion nouvelle d'agglomération groupant les communes qui, au point de vue économique, vivent en quelque sorte en symbiose. De plus en plus, une ou plusieurs communes ayant une grande activité industrielle ou commerciale drainent la population des communes voisines qui vivent dans leur orbite.

La notion d'agglomération vise à résoudre le problème des communes-dortoirs, dont une partie importante de la population active travaille en dehors du territoire communal et qui se trouvent de ce fait privées de ressources que la ou les « communes attractives » perçoivent en leur lieu et place au titre de la taxe locale. Le cas est d'autant plus délicat que beaucoup de communes-dortoirs, communes satellites de grandes villes industrielles, voient leur population s'accroître à un rythme très rapide et ne disposent pas de l'équipement nécessaire en matière d'écoles, d'hôpitaux, etc., pour répondre à leurs besoins normaux.

L'article 1er du décret du 28 mars 1957 prévoit le groupement à l'intérieur d'une entité dite « agglomération » des communes-dortoirs et de la ou des communes attractives correspondantes. Les cités-satellites pourront ainsi prétendre à une part plus équitable des ressources fiscales de l'agglomération à laquelle elles appartiennent.

Le découpage des régions industrielles en agglomérations doit être fixé par arrêtés du ministre de l'intérieur et du ministre des finances.

L'article 2 du même décret prévoit que la part du produit de la taxe locale que les communes intégrées dans une agglomération seront autorisées à conserver sera fonction non plus de la population de chaque commune prise individuellement, mais de la population de l'agglomération. En application de ces dispositions, les communes de l'agglomération parisienne pourront désormais conserver 75 p. 100 du produit de la taxe

locale perçue sur leur territoire, alors que certaines d'entre elles situées dans les départements de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne et n'ayant pas encore un gros chiffre de population n'en conservaient jusqu'à présent que 60 à 65 p. 100 en application des règles générales applicables en la matière.

A l'inverse, lorsque dans les communes faisant partie d'une agglomération, le montant des attributions directes de la taxe locale excédera un certain plafond, un prélèvement sera opéré sur ces excédents en vue d'allouer, le cas échéant, aux communes les plus dépourvues de l'agglomération une attribution supplémentaire. Le plafond sera constitué par la moyenne nationale des taxes perçues par les communes de même importance, majorée de 50 p. 100. Un prélèvement de 10 p. 100 du produit de la taxe dépassant ce plafond pourra être effectué au profit des communes-dortoirs de l'agglomération. Pour l'application de cette mesure, les communes suburbaines de la Seine seront considérées comme formant une seule commune.

Ces dispositions sont assorties d'une garantie de l'Etat assurant au fonds de péréquation des ressources identiques à celles dont il disposait en 1956.

Enfin, dans le but de favoriser les communes en voie d'expansion, il est prévu que pour le calcul des attributions directes de taxe locale et du fonds national de péréquation, le chiffre de population de la commune pris en considération ne sera pas le chiffre existant au jour de la répartition, mais le chiffre de la population future, chaque logement dont la constitution est prévue par les programmes officiels comptant pour 4 habitants.

c) Reversement d'une partie de la taxe unique de circulation sur les viandes.

Une fraction égale à 8,71 p. 100 du produit de la taxe unique de circulation sur les viandes est mise à la disposition des communes. La répartition de ces sommes entre les différentes communes s'effectue en tenant compte de leur population.

Ainsi qu'il a été dit à propos des recettes fiscales des départements, un reversement d'une partie de la taxe unique de circulation sur les viandes est également effectué au profit du fonds de péréquation.

Les attributions revenant aux collectivités locales au titre de cette taxe sont assimilées aux attributions au titre de la taxe locale et viennent en déduction des garanties de recettes assurées par le fonds national de péréquation.

d) Taxes diverses (1).

Pour aider les communes à trouver des recettes, diverses taxes ont été mises par le législateur à leur disposition, les municipalités étant libres de choisir, parmi ces taxes, les plus propres à leur assurer des ressources, et libres d'en fixer le taux dans les limites fixées déterminées par la loi. C'est principalement la loi du 13 août 1926, dite loi Niveaux, qui en a posé le principe.

On peut classer ces différentes taxes de la manière suivante: tout d'abord les taxes assimilées aux contributions directes et recouvrées par l'administration fiscale correspondante; trois d'entre elles sont obligatoires, les autres sont facultatives; puis les taxes assimilées aux contributions indirectes; en troisième lieu les droits d'enregistrement; enfin, des taxes diverses recouvrées directement par les collectivités locales.

1° Taxes assimilées aux contributions directes.

Les taxes qui dans cette catégorie doivent être obligatoirement perçues par les collectivités locales sont:

— la taxe sur les chiens, dont le tarif maximum est de 300 francs;

— la taxe des prestations et la taxe vicinale. La taxe des prestations due par tout habitant du sexe masculin adulte et valide à raison de sa personne et des charrettes, voitures, etc., dont il dispose, est destinée à pourvoir à l'entretien des chemins. Aussi, son tarif est-il fixé en équivalence de journées de travail, et une partie de son montant peut encore à présent être acquittée en nature. La taxe vicinale, perçue dans le même but que la taxe des prestations, utilise l'assiette des centimes additionnels;

(1) Pour l'analyse des taxes diverses, on a utilisé l'ouvrage très clair et très documenté « Traité général des finances communales et départementales » de M. Jean Singer, préfacé par M. Bazoche, chef du bureau des finances locales au ministère de l'intérieur.

— la redevance des mines. Les exploitations minières ne sont généralement pas assujetties à la patente, mais elles acquittent une redevance partiellement *ad valorem*, à raison de chaque tonne extraite.

Les taxes assimilées aux contributions directes qui sont facultatives sont les suivantes:

— la taxe sur le revenu net des propriétés bâties, et la taxe sur le revenu net des propriétés non bâties (taux maximum 1,50 p. 100);

— la taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession;

— la taxe d'habitation, dont le taux maximum ne peut dépasser 15 p. 100 de la valeur locative imposable;

— la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties. Son taux est de 0,50 ou de 0.20 p. 100 selon qu'il s'agit de propriétés bâties ou non. Les évaluations de la valeur en capital sont revisées en même temps que les évaluations de revenu cadastral servant de base à la contribution foncière;

— la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties. Cette taxe n'est prévue que dans les communes qui ont dressé un projet d'aménagement de leur territoire. Le taux maximum de la taxe est de 0,50 p. 100 de la valeur vénale;

— la taxe sur les voitures, chevaux, mules et mulets. Son taux maximum est de 720 francs. Les tarifs sont réduits de moitié pour les éléments imposables employés habituellement pour le service de l'agriculture ou d'une profession donnant lieu à droit de patente;

— la taxe sur les cercles et lieux de réunion. Les petites sociétés en sont dispensées;

— la taxe sur les instruments de musique à clavier. Le tarif maximum est de 60 francs;

— la taxe sur les domestiques, précepteurs, préceptrices, et gouvernantes. La taxe est progressive: pour un domestique, le tarif maximum est de 500 francs. Pour trois domestiques, elle se monte au maximum à 3.000 francs;

— la taxe sur les chasses gardées;

— la taxe sur les distributeurs automatiques, orchestrions, phonographes et instruments analogues fonctionnant dans les établissements ouverts au public;

— la taxe sur les balcons et constructions en saillie;

— la taxe de déversement à l'égout, perçue sur les propriétaires et en principe assise sur le revenu net des immeubles servant de base à la contribution foncière. Le montant de la taxe ne peut excéder 45 p. 100 du revenu imposable;

— la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Cette taxe est assise en principe sur le revenu servant de base à la contribution foncière, son montant ne peut dépasser 75 p. 100 du revenu imposable;

— la taxe de balayage.

Toutes ces taxes peuvent être établies ou modifiées par les municipalités sans procédure d'approbation.

On remarquera que quatre de ces taxes (taxes sur le revenu net des propriétés bâties, taxe sur le revenu net des propriétés non bâties, taxe sur la valeur locative des locaux professionnels, taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation) frappent les mêmes catégories de redevables que les centimes.

La plupart des autres tendent à imposer des éléments considérés comme somptuaires. A titre d'indication, nous avons donné quelques exemples des tarifs.

Enfin, les trois dernières taxes citées (taxe de déversement à l'égout, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage) correspondent à la rémunération de services rendus.

La plus grande partie des taxes de cette catégorie peuvent être instituées de la même manière par les conseils généraux au profit du département. La perception d'une redevance des mines est obligatoire. Les taxes facultatives sont perçues suivant les mêmes modalités que les taxes communales correspondantes, dans la limite d'un maximum équivalent à la moitié des maxima communaux.

Comme nous l'avons dit, les conseils généraux utilisent surtout celles dont l'assiette est semblable à l'assiette des centimes additionnels.

Une difficulté très sérieuse vient de ce qu'un certain nombre de ces contributions parmi les plus utilisées (enlèvement des ordures ménagères, déversement à l'égout...) ne peuvent dépasser que moyennant l'intervention d'un décret en conseil d'Etat un certain maximum qui a été fixé à des chiffres très insuffisants.

2° Taxes assimilées aux contributions indirectes.

Les taxes assimilées aux contributions indirectes perçues au profit des communes comportent la taxe municipale sur les spectacles et la licence des débitants de boissons qui sont obligatoires.

La taxe municipale sur les spectacles est perçue en fonction des catégories de spectacles et des recettes obtenues. Une partie du produit de la taxe doit être versée aux bureaux d'aide sociale.

La licence des débitants de boissons comporte un tarif variable avec la catégorie de l'établissement et l'importance de la commune.

Les municipalités ont en outre à leur disposition deux taxes facultatives: la taxe sur les locaux loués en garni, la surtaxe sur les eaux minérales dont les sources se trouvent sur leur territoire.

Seule la taxe sur les locaux loués en garni peut également être créée au profit du département.

3° Droits d'enregistrement.

Les municipalités sont tenues de percevoir une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux d'immeubles, d'offices ministériels, de fonds de commerce ou de clientèle, de droit à bail, etc., et sur les cessions à titre onéreux de marchandises neuves garnissant les fonds de commerce vendus.

Cette taxe est perçue par l'administration de l'enregistrement selon les mêmes règles que les droits auxquels elle s'ajoute; son taux varie entre 0,50 et 1,50 p. 100. Elle est perçue au profit de la commune sur le territoire de laquelle la vente a lieu, sans qu'il soit tenu compte de l'endroit où se trouvent les biens vendus.

Les municipalités peuvent par ailleurs instituer une taxe sur les chasses louées, qui est également recouvrée par les services de l'enregistrement.

Les mêmes droits obligatoires et facultatifs existent pour alimenter le budget des départements.

4° Taxes diverses recouvrées directement par les collectivités locales.

Dans cette catégorie se rangent tout d'abord des taxes prévues par la loi du 13 août 1926 mais non assimilées aux contributions directes ou indirectes: ce sont la taxe sur l'électricité consommée pour le chauffage, l'éclairage et les usages domestiques, la taxe sur l'exploitation de terrains de plaisance, de tennis, de golf et autres emplacements analogues, la taxe sur le colportage.

La même catégorie comporte la taxe de séjour, obligatoirement perçue dans les stations classées sur les personnes non passibles de contribution mobilière, le prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos, et encore une taxe de pavage de trottoirs, et une taxe sur la publicité.

Par ailleurs, différents textes autorisent la perception de taxes ou de surtaxes locales temporaires pour financer des travaux d'équipement concernant les transports par voie ferrée, dans les ports, etc. Une approbation préalable est généralement nécessaire aux municipalités pour instituer ces taxes.

Pour en terminer avec l'énumération de ces diverses taxes, nous citerons différentes redevances qui n'ont pas exactement un caractère fiscal, mais correspondent soit à une participation des intéressés à certains travaux, soit à des redevances pour les prestations des services publics locaux.

Les redevances perçues comme participation des intéressés à certains travaux peuvent être instituées par exemple pour le curage des cours d'eau, pour certains travaux d'intérêt agricole tels que défense contre les torrents, dessèchement des marais, etc...

Parmi les redevances pour prestations de services publics locaux figurent notamment la taxe d'abattage, perçue par les utilisateurs des abattoirs municipaux et la taxe de visite sanitaire des viandes, les droits d'expédition des actes de l'Etat civil, les droits de visite des monuments historiques, les droits de péage pour certains bacs et passages d'eau, etc...

La plus grande partie de ces taxes peuvent être instituées au profit des départements selon les mêmes règles et dans la limite de maxima ne pouvant dépasser généralement la moitié des maxima communaux.

§ II — *Les subventions allouées aux communes.*

Les communes bénéficient de toutes les formes de subventions accordées par l'Etat aux départements et qui ont été étudiées plus haut.

Certaines de ces subventions (subventions aux collectivités locales atteintes par faits de guerre) sont même simplement calculées d'après les crédits accordés aux communes.

Deux questions méritent cependant quelques développements:

A. — Participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général perçue par les communes.

Comme les départements, les communes assument un grand nombre de dépenses d'intérêt général. Aussi l'Etat leur verse-t-il, à titre de participation à ces dépenses, une subvention annuelle calculée de la manière suivante:

Les communes reçoivent 50 francs par habitant. Ce chiffre est augmenté ou diminué de 2 francs par point de différence entre la valeur du centime de la commune pour 100 habitants et la valeur moyenne correspondante des communes de même catégorie de population.

Par ailleurs, les communes bénéficient d'une majoration calculée d'après le nombre d'enfants inscrits au 1er janvier de l'année précédente dans les écoles primaires élémentaires publiques et privées. Cette majoration va de 50 francs par élève pour les communes de moins de 2.500 habitants à 500 francs pour les communes de plus de 100.000 habitants.

Ces diverses subventions ont atteint en 1956 le chiffre de 3.300.000.000 pour les seules communes, somme nettement supérieure à ce qui a été accordé aux départements métropolitains au même titre (36 millions).

B. — Subventions pour travaux communaux.

Rappelons que les communes bénéficient d'une partie importante des subventions qui ont été étudiées précédemment mais que le montant total ne peut malheureusement être ventilé entre les diverses collectivités locales.

C. — Subventions aux communes-dortoirs.

Le décret du 28 mars 1957 a prévu qu'une subvention importante serait versée par l'Etat aux communes dortoirs, afin de compenser la moins-value fiscale entraînée pour ces communes par l'exonération d'impôts sur la propriété bâtie et de droits d'enregistrement dont bénéficient les constructions nouvelles.

§ III — *Les emprunts communaux.*

Les emprunts émis par les communes sont régis par les mêmes principes et se heurtent aux mêmes difficultés que les emprunts réalisés par les départements. Les difficultés sont même plus importantes car la dette des communes est plus lourde que celle des départements.

A la clôture de l'exercice 1955, la dette des communes était la suivante (en millions de francs) et ainsi composée:

	COMMUNES de moins de 10.000 habitants.	VILLES de plus de 10.000 habitants.	VILLE de Paris.	TOTAL et moyenne.
Total de la dette en capital.	237.000	163.000	55.000	455,000
Pourcentage par rapport aux recettes	80	62	51	68

Au cours de la seule année 1955, le total de la dette des communes s'est accru de 93 milliards 500 millions, soit une augmentation de 25 p. 100. A elles seules, la Caisse des dépôts et consignations et les Caisses d'épargne ont prêté près de 62 milliards, soit les deux tiers du montant total des emprunts. Ainsi 16,5 p. 100 des recettes communales provenaient des emprunts. Cette proportion était de 9,3 p. 100 pour les départements.

Si l'on se rappelle que le montant en capital de la dette des communes n'était que de 256 milliards à la fin de l'exercice 1953, on constate une augmentation en deux années de

près de 200 milliards. Cet accroissement considérable s'explique par l'importance des investissements effectués par les services publics communaux. Il montre par ailleurs que les communes ont besoin de trouver d'abondantes ressources de crédit notamment auprès de la Caisse des dépôts et des Caisses d'épargne, du Crédit foncier et des Caisses de crédit agricole. Aussi, la moindre difficulté mise à la réalisation de leurs emprunts tant au point de vue rapidité qu'au point de vue montant et taux du crédit est pour elles un très gros souci. Ces explications permettent de comprendre pourquoi l'Association des maires de France insiste tant pour la création d'une Caisse nationale de prêts et d'équipement.

L'accroissement très rapide de la dette des communes a porté le montant de celles-ci à 68 p. 100 du montant de leurs recettes ordinaires alors qu'à la fin de l'exercice 1952, le pourcentage correspondant ne s'élevait qu'à 53 p. 100.

La charge des annuités d'emprunt ne s'est cependant établi en 1955 qu'à 31 milliards, soit 5 p. 100 des recettes ordinaires.

Il convient de noter que ce sont surtout les petites communes qui ont contracté une dette assez considérable par rapport à leurs ressources.

Il est intéressant de savoir à quels services sont destinés les emprunts effectués par les communes.

NATURE DES SERVICES	DÉTAIL de certains services.	MONTANT général.	MONTANT détaillé.
		(En millions de francs.)	
Services administratifs.		22.058	»
	Hôtel de ville	»	3.176
	Habitations, immeubles	»	10.547
	Lotissements	»	3.144
	Abattoirs	»	1.579
Voirie		22.001	»
	Voirie vicinale	»	10.941
	Voirie urbaine	»	5.954
	Voirie rurale	»	2.693
Réseaux		25.462	»
	Assainissement	»	5.768
	Eau	»	14.321
	Electricité	»	4.895
Education nationale		18.068	»
	Enseignement premier degré	»	13.052
	Enseignement second degré	»	1.655
	Sport et jeunesse	»	1.165
	Beaux-arts, spectacles	»	1.245
Equipement sanitaire		1.169	»
	Hôpitaux, hospices, maternités	»	1.016
Transports		1.500	
Equipements divers		2.703	
	Total	93.461	

Quatre catégories de dépenses justifient donc la quasi totalité des emprunts: les services administratifs, la voirie, les réseaux et l'éducation nationale.

Rappelons que trois de ces services (services administratifs, réseaux et surtout voirie) étaient destinataires des emprunts émis par les départements. Mais ceux-ci s'intéressaient également beaucoup à l'équipement sanitaire tandis qu'ils ne consacraient qu'une part infime de leurs emprunts aux constructions de l'éducation nationale. Au contraire, près de 20 p. 100 des emprunts réalisés par les communes ont cette destination.

Toutes les réalisations pour lesquelles les emprunts sont émis sont indispensables. Toutefois, il convient d'insister sur la charge que l'accroissement continu de la dette au cours des années à venir risque de faire peser sur les communes et principalement sur les plus petites d'entre elles. Il y a un problème général tant par ses causes que par ses répercussions.

CHAPITRE IV

Les différents projets de réforme de la fiscalité locale.

Préconisée depuis longtemps, la réforme des finances locales a fait l'objet d'un très grand nombre de projets et de propositions qui se sont d'ailleurs uniquement préoccupés de la réforme de la fiscalité locale directe et indirecte à l'exception de toute modification du régime des dépenses et même des subventions ou des emprunts. Moins qu'une réforme des finances locales, il s'agissait donc d'une réforme fiscale locale, envisagée d'ailleurs dans le cadre d'une réforme fiscale d'ensemble.

SECTION I. — LES PROJETS GOUVERNEMENTAUX DE CES DERNIÈRES ANNÉES

Nous nous bornerons à examiner les projets présentés au cours de ces dernières années à l'initiative du Gouvernement, ces projets étant au surplus ceux sur lesquels le Conseil économique a été amené à émettre un avis. Ces projets sont les suivants:

— Projet de loi portant réforme fiscale présenté par MM. Antoine Pinay, Pierre Abelin... (2e législature, 1952, n° 4579);

— Projet de loi portant aménagements fiscaux présenté au nom de M. René Mayer... (2e législature, 1953, n° 5758);

— Projet de loi portant réforme fiscale présenté au nom de MM. Joseph Laniel, Henri Ulver... (2e législature, 1953, n° 7164).

§ 1er. — *Projet présenté par M. Pinay.*

a) Impôts locaux directs.

En matière d'impôts directs, le projet comportait la suppression de nombreux impôts et taxes diverses et leur remplacement par une taxe foncière, une taxe d'habitation et une taxe professionnelle. Ces trois taxes restaient dans leur principe voisines des centimes additionnels, mais leur mode de calcul devait être rajeuni. En effet, il était prévu que la base de calcul de la taxe foncière des propriétés bâties et des propriétés non bâties et de la taxe d'habitation, au lieu d'être constituée par un principal fictif, serait directement la valeur locative cadastrale correctement évaluée, et que celle-ci serait périodiquement revisée, des coefficients fixés par décret pouvant en outre être appliqués entre les revisions en vue d'adapter la base d'imposition à l'évolution des loyers.

Les abattements à la taxe d'habitation en raison des charges de famille étaient maintenus mais normalisés.

Quant à la taxe professionnelle, elle devait frapper toutes les activités professionnelles autres que salariées: par conséquent, aux contribuables normalement assujettis à la patente, la réforme ajoutait les agriculteurs. La taxe professionnelle devait être calculée en fonction du revenu brut annuel établi d'une manière forfaitaire d'après des indices stables, indépendants du chiffre d'affaires ou du bénéfice. L'élaboration des barèmes devait être confiée à une commission nationale comprenant des représentants de l'administration, de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture (1).

Les exploitants agricoles, désormais assujettis à la taxe professionnelle, auraient été en outre redevables d'une taxe professionnelle complémentaire dans le cas où la vente ou la transformation des produits agricoles se serait accompagnée d'opérations revêtant un caractère commercial ou industriel.

b) Taxe locale.

A la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires, le projet de loi substituait une taxe locale sur le chiffre d'affaires. En raison de la mise en place de la taxe sur la valeur ajoutée et de la suppression subséquente de la taxe sur les transactions, il importait de définir à nouveau les dispositions concernant la taxe locale, mais en réalité la nouvelle taxe proposée ne différait guère de l'ancienne.

Elle devait être perçue sur les ventes au détail et les prestations de services; son taux, fixé à 1,75 p. 100 avec la possibilité pour les collectivités locales d'instituer une surtaxe sup-

(1) La réforme de la patente entrée en application en 1957 est inspirée du même esprit, mais elle a continué à tenir les agriculteurs à l'écart du champ d'application de cet impôt.

plémentaire d'un taux de 0,30 ou 0,60 p. 100, devait assurer un rendement global sensiblement égal à celui de la taxe alors en vigueur. Certains produits de la taxe locale étaient versés à un fonds national de péréquation et les communes de moins de 1.000 habitants faisaient l'objet d'une répartition du fonds commun départemental auquel elles devaient verser leurs recettes. Afin de limiter les aléas pouvant résulter pour les communes de la modification du régime fiscal, le Gouvernement proposait un système temporaire de garantie limitée de recettes, de manière à permettre aux collectivités d'assurer la sécurité de leurs ressources budgétaires.

§ II. — *Projet présenté par M. René Mayer.*

Le projet portant aménagement fiscaux, présenté par M. René Mayer, était plus limité que le précédent. En particulier, il ne comportait aucune disposition visant la fiscalité locale directe.

En ce qui concerne la taxe locale, le projet reprenait les dispositions du projet de M. Pinay, qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen par le Parlement.

§ III. — *Projet présenté par M. Laniel.*

a) Impôts locaux directs.

Le projet présenté par M. Laniel reprenait, en ce qui concerne les impôts locaux directs, l'essentiel des dispositions du projet de réforme fiscale de M. Pinay. Il prévoyait, dans des conditions à peu près identiques, la suppression d'impôts et taxes divers et l'institution d'une taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, d'une taxe d'habitation et d'une taxe professionnelle.

b) Taxe locale.

Le projet prévoyait la disparition, à terme, de la taxe locale. Ces dispositions s'inséraient dans le cadre de la réforme de la fiscalité qui prévoyait, outre la mise en application de la taxe sur la valeur ajoutée, l'institution d'une taxe professionnelle forfaitaire, impôt indiciaire que certains qualifièrent de « patente d'Etat ».

Ces deux taxes étaient destinées à devenir le support essentiel du système fiscal français.

A la place de la taxe locale, les collectivités locales auraient reçu d'une part le produit de la taxe sur les prestations de services, et d'autre part un prélèvement sur le produit de la taxe professionnelle forfaitaire perçue sur leur territoire.

§ IV. — *Suggestions émises par M. Ramadier.*

Le désir du Gouvernement de M. Guy Mollet de libérer les commerçants détaillants et les artisans de leur rôle de collecteurs d'impôts d'une part, la nécessité pour les pouvoirs publics d'adapter la fiscalité aux circonstances d'autre part, incitèrent le ministre des finances à concevoir divers projets de réforme de la fiscalité locale au cours de l'année 1956-1957.

Ces projets passèrent par différents stades, où prévalaient des tendances diverses et, bien qu'ils aient fait l'objet de débats en conseil des ministres, ils ne furent finalement pas discutés devant le Parlement. Cependant diverses suggestions méritent d'être analysées.

Il était notamment envisagé, d'une part, de moderniser les impôts locaux directs en s'inspirant de la législation en vigueur en Alsace-Lorraine depuis 1945.

D'autre part, il fut question d'accorder aux communes et aux départements l'indépendance fiscale. Au lieu d'appliquer — en dosant le nombre des centimes additionnels — des impôts votés par le Parlement, les collectivités locales devaient pouvoir instaurer les taxes de leur choix. Celles-ci auraient donc pu soit conserver leur système fiscal actuel, soit en changer, et notamment supprimer la taxe locale, à charge pour elles de créer les taxes leur permettant de trouver les recettes qui leur seraient nécessaires.

Cette extension des libertés départementales et communales a paru à certains, une première application des dispositions décentralisatrices de la Constitution. Elle permettait une plus grande adaptation des impôts locaux aux besoins et aux ressources des collectivités qui, jusqu'à présent, ne pouvaient opérer l'ajustement des recettes aux dépenses locales que par le jeu de centimes additionnels, dont il fallait accroître le nombre de façon disproportionnée alors que des possibilités locales de taxation restaient inemployées. Politiquement enfin, elle laissait aux collectivités locales l'initiative de percevoir les impôts qui leur étaient nécessaires de la manière la moins douloureuse possible.

Pour pallier les inconvénients d'une trop grande liberté laissée aux autorités locales, il était prévu que le Gouvernement pourrait interdire un certain nombre d'impôts jugés peu équitables ou anti-économiques, et que les taxes nouvelles devraient recevoir l'approbation préalable d'un comité spécial de hauts magistrats. A ces deux réserves près, les collectivités locales devraient être libres de voter le type et le montant d'impôts de leur choix.

SECTION II. — AVIS ÉMIS PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE SUR LES PROJETS DE RÉFORME GOUVERNEMENTAUX

Trois avis ont été émis par le Conseil économique, respectivement en date du 30 octobre 1952, du 25 mars 1953 et du 13 janvier 1954 sur les projets de réforme fiscale qui viennent d'être analysés.

En outre, à l'occasion d'une étude « sur quelques aspects de la fiscalité », le Conseil économique a été amené à s'interroger sur le problème de la taxe locale.

Les trois premiers avis ont porté sur l'examen des projets gouvernementaux de réforme fiscale à l'exclusion de toute suggestion originale et, d'autre part, les textes gouvernementaux eux-mêmes s'attachaient plus à une réforme de la fiscalité d'Etat qu'à celle des collectivités locales.

Parmi les remarques les plus intéressantes, rappelons qu'un de nos collègues avait exprimé des réserves sur la possibilité laissée aux autorités locales d'accroître la charge des contribuables et qu'il avait suggéré que soient fixés dans la loi de finances des maxima de recettes pouvant être recouvrés par les collectivités locales (1).

Le groupe de l'agriculture s'éleva contre le système du coefficient de correction prévu entre deux revisions cadastrales pour le calcul de la taxe foncière (1) et contre la prise en considération de la dernière revision cadastrale pour le calcul des impositions locales (2).

Le représentant de la propriété bâtie critiqua le fait que la base de la taxe foncière devait être déterminée d'après la valeur locative cadastrale sans qu'il soit tenu suffisamment compte des frais d'entretien et de réparation (2).

Par ailleurs, le groupe de l'agriculture se déclara peu favorable à la limitation à trois du nombre des taxes directes, celles-ci ayant pour effet de réduire le nombre des contribuables et, dans les petites communes rurales, d'accroître la charge des agriculteurs (3).

En matière d'impôts locaux indirects, le Conseil économique émit tout d'abord le vœu que la répartition du produit de la taxe locale fût améliorée par la constitution d'un fonds commun intercommunal groupant toutes les communes d'une agglomération, pour éviter que la ville principale, où ont lieu la plus grande partie des opérations commerciales, ne se trouve bénéficier de recettes hors de proportion avec ses charges (4).

Sur le principe même de la taxe locale, le Conseil économique engagea un large débat à l'occasion de son étude sur « quelques aspects de la fiscalité » 25 avril 1956). Le but recherché était d'examiner s'il serait possible de mettre en place un système libérant les petits commerçants et les artisans de leurs obligations de collecteurs d'impôts.

Il s'agissait donc d'une suppression de la taxe locale et éventuellement de la taxe sur les prestations de services.

Cette recherche n'aboutit pas car la majorité du Conseil économique estima devoir rejeter la prise en considération de toutes propositions en ce sens si ces propositions n'étaient pas envisagées dans le cadre d'une réforme générale et notamment de celle de la fiscalité locale.

Une minorité toutefois a examiné diverses solutions concevables: extension du champ d'application de la T. V. A., institution d'une taxe de commercialisation, institution d'une taxe sur les approvisionnements (5).

---

(1) Avis du 30 octobre 1952 sur le projet de loi (n° 4579) portant réforme fiscale (*Journal officiel*, Avis et rapports du Conseil économique du 1er novembre 1952).

(2) Avis du 13 janvier 1954 sur le projet de loi (n° 7164) portant réforme fiscale (*Journal officiel*, Avis et rapports du Conseil économique du 27 janvier 1954).

(3) Avis du 13 janvier 1954.

(4) Avis du 30 octobre 1952. Rappelons que c'est dans le même esprit qu'a été pris le décret du 28 mars 1957 qui consacre la notion d'agglomération et modifie la répartition du produit de la taxe locale entre les communes appartenant à une même agglomération.

(5) Avis du 25 avril 1956 sur « quelques aspects de la fiscalité » (*Journal officiel*, Avis et rapports du Conseil économique du 3 mai 1956).

CHAPITRE V

Les finances locales dans certains pays étrangers.

Après avoir étudié les caractéristiques principales des finances locales françaises, il semble utile d'essayer de dégager les traits généraux des finances locales de certains pays étrangers afin de pouvoir établir quelques comparaisons et en tirer des enseignements.

Pour que les rapprochements puissent être efficaces, il a semblé utile de s'en tenir aux pays à structure unitaire (Angleterre, Italie) facilement comparables avec le régime français. Par contre, l'exemple même très intéressant de certains pays à structure fédéraliste (en particulier la Yougoslavie et les Etats-Unis) dans lesquels les finances locales ont une très grande importance n'a pu être retenu en raison des trop grandes différences de nature entre le système administratif de ces pays et le nôtre.

SECTION I. — LA GRANDE-BRETAGNE

La structure politique et administrative du Royaume-Uni s'est toujours fortement inspirée de traditions d'autonomie locale. Aussi la part des collectivités locales était-elle supérieure à 50 p. 100 du total de dépenses publiques avant 1914.

La première guerre mondiale est venue réduire cette proportion qui est tombée à 35 p. 100 environ après 1918. Ce pourcentage augmenta ensuite durant les années de crise sous l'effet conjugué de la contraction du budget britannique et de l'accroissement des dépenses d'assistance à la charge des collectivités locales.

La seconde guerre mondiale est venue sensiblement modifier la répartition des pouvoirs et les rapports entre les « local authorities » et le « central government ». Les dépenses locales ont conservé la même importance en valeur absolue mais leur importance relative a baissé, en raison des sommes très élevées dépensées par le pouvoir central pour la conduite des hostilités.

Par ailleurs, après 1946, les nationalisations ont soustrait à la juridiction des autorités locales la plupart des activités de nature industrielle et commerciale dont elles assuraient la gestion (gaz, électricité, tramways, etc.). Enfin, l'assurance nationale et l'assistance nationale ont entraîné le retrait de la gestion des hôpitaux aux collectivités locales qui ont également cessé d'administrer les services d'assistance. Toutefois, le « national health act » prévoit la création de dispensaires locaux qui jouent un rôle important dans l'octroi de soins gratuits à la population. De plus, les soins spéciaux aux personnes âgées et aux enfants (distribution de lait, de repas à l'école, etc.) que les collectivités locales ont commencé à assurer dès 1907 sont restés de leur ressort et ont même augmenté d'importance. Surtout les collectivités locales se sont vu assigner un rôle très important dans l'exécution des plans du pouvoir central en matière d'éducation et de construction de logements. Ainsi que le dit M. Jean-Pierre Martin, dans son livre sur les finances publiques britanniques (1) « on a pensé que dans ces domaines, la souplesse de fonctionnement des administrations locales et leur meilleure connaissance des conditions particulières à chaque endroit rendaient leur intervention toute indiquée ».

Les collectivités locales sont donc responsables de la construction des logements et ont manifesté dans ce domaine une activité considérable. Par ailleurs, elles ont dû bâtir de nombreuses écoles, la bonne exécution de la loi Butler dépendant en grande partie des efforts faits sur le plan local pour augmenter les facilités d'éducation et permettre ainsi à un nombre accru d'élèves de bénéficier gratuitement d'un enseignement secondaire, classique ou technique.

Ces différentes considérations expliquent que le pourcentage des dépenses des collectivités locales dans le total des dépenses publiques courantes qui était tombé à moins de 10 p. 100 entre 1942 et 1945, se soit ensuite relevé progressivement jusqu'à atteindre 20 p. 100.

Les tâches qui ont ainsi été dévolues aux collectivités locales depuis la fin de la guerre ne leur ont pas permis de conserver une indépendance politique aussi grande que par le passé.

Les ressources propres de ces collectivités n'ont cessé de diminuer par rapport aux ressources émanant du pouvoir central.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, leurs ressources propres constituaient en 1946, 52 p. 100 de l'ensemble des ressources, tandis qu'elles ne représentent plus maintenant que 47 p. 100.

Ressources des collectivités locales.

(En millions de livres.)

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
Ressources propres.								
a) Impôts locaux	269	307	317	326	338	365	393	436
b) Bénéfices industriels et commerciaux	44	44	29	23	23	21	23	25
c) Ressources d'emprunt	9	10	34	22	58	16	48	153
d) Autres ressources	58	58	61	69	78	90	105	115
Total	380	419	441	396	497	492	569	729
Ressources émanant du pouvoir central.								
a) Subventions générales	(1)	»	»	»	57	57	63	69
b) Subventions pour l'enseignement	»	»	»	»	173	192	215	234
c) Subventions pour le logement	21	22	25	27	30	33	40	47
d) Autres subventions particulières (2)	»	»	»	»	65	75	85	108
e) Dons en capital (3)	13	16	29	44	18	14	12	19
f) Prêts	61	206	252	288	257	365	402	324
Total	339	508	585	646	600	736	817	801

(1) Le signe ... indique que le montant n'est pas connu.

(2) Notamment subventions pour les services de santé et d'assistance nationale pour la voirie, pour le maintien de l'ordre.

(3) Y compris les indemnités au titre des dommages de guerre.

Source: Central Statistical Office National Income and Expenditure, 1946-1953, HMSO, Londres.
Tableau tiré de l'ouvrage précité de M. Jean-Pierre Martin.

(1) Jean-Pierre Martin, *Les Finances publiques britanniques* (1939-1955), préface de M. H. Laufenburger, édition Génin, Librairie de Médicis. De cet ouvrage sont tirées un certain nombre d'explications de cette section.

Les impôts locaux, qui représentaient près des trois quarts des ressources propres aux collectivités locales en 1946, n'en représentent plus maintenant que moins des trois cinquièmes. Ils sont essentiellement constitués par l'imposition de la propriété foncière. Les impôts fonciers levés par les autorités locales et appelés « rates » sont assis sur la valeur locative de toute propriété occupée, telle qu'elle est déterminée par évaluation. A ces « rates » s'ajoutent divers droits d'octroi et impôts de patente d'importance mineure.

Les « rates » représentaient 45 p. 100 des impôts d'Etat en 1913-1914 ; à la veille de la seconde guerre mondiale, ce pourcentage était tombé à 24 p. 100 et il n'est plus aujourd'hui que de 10 p. 100 environ, parce que les valeurs locatives ont beaucoup moins augmenté que les autres prix.

Pour les raisons qui ont été analysées plus haut, les *bénéfices industriels et commerciaux* des communes n'ont cessé de diminuer, tant en valeur relative qu'en valeur absolue.

Par contre, les collectivités sont de plus en plus obligées de recourir aux *emprunts* qui ont représenté, en 1955, plus de 30 p. 100 de l'ensemble de leurs ressources (emprunts propres aux collectivités locales et prêts de l'Etat). Les prêts de l'Etat sont particulièrement destinés à financer les constructions de logements. Bien qu'ils soient consentis à des taux privilégiés, grâce à un nouveau système de refinancement des prêts par le Trésor, leur augmentation entraîne un accroissement des charges locales au titre de l'intérêt de la dette.

Les ressources émanant du pouvoir central sont sans cesse plus importantes, tant en valeur absolue qu'en valeur relative, dans le total général des ressources des collectivités locales. Elles se traduisent principalement par des subventions et des prêts.

Les subventions aux collectivités locales se décomposent en subventions particulières (pour l'enseignement, le logement, les services de santé et d'assistance nationale, la voirie et le maintien de l'ordre) et en subventions générales.

Les subventions particulières sont beaucoup plus importantes que les subventions générales. Elles représentaient, en 1953, 390 millions de livres, contre 69 millions pour les subventions générales, soit 70 milliards environ. Sur les 390 millions, près des deux tiers étaient attribués à des dépenses d'enseignement.

Les subventions particulières consistent en un pourcentage des sommes consacrées à une activité déterminée ; elles sont accordées en fonction des dépenses faites et des conditions dans lesquelles elles se font et, ainsi, stimulent l'activité des collectivités locales.

Les subventions générales, au contraire, sont destinées à remédier à l'insuffisance des recettes fiscales locales et, étant attribuées aux collectivités les moins favorisées, tentent d'opérer une certaine péréquation des ressources. Depuis 1948, ces subventions sont accordées aux seules collectivités pour lesquelles le quotient de l'assiette de l'impôt foncier par le nombre d'habitants s'établit au-dessous d'un chiffre censé correspondre à la moyenne nationale. L'aide accordée à la collectivité dépend donc du rapport du montant des dépenses qu'il lui faut financer sur ses ressources propres (produit de l'impôt foncier) à la valeur de l'assiette de cet impôt.

Certains ont préconisé que le montant des subventions soit déterminé par référence à une moyenne nationale, plutôt que sur la base des dépenses que les collectivités locales décident d'entreprendre. Mais, le libéralisme anglais répugne à enlever cette liberté aux collectivités.

Malgré de telles intentions, il faut bien reconnaître que la liberté d'action des pouvoirs locaux a bien diminué depuis la guerre et que les deux principaux champs d'activité des collectivités locales : éducation et construction de logements, sont étroitement conditionnés par l'aide financière du pouvoir central.

Afin de restituer une certaine autonomie aux collectivités locales, diverses propositions ont été faites visant à augmenter leurs ressources propres :

Modernisation de l'impôt foncier par la mise à jour des évaluations cadastrales et suppression de certaines exemptions qui ont surtout bénéficié au pouvoir central ;

Participation des collectivités locales aux recettes fiscales du pouvoir central au moyen de centimes additionnels à l'*income tax*.

Mais ces propositions nécessiteraient un total renversement de la politique suivie depuis des années et, dans certains cas, sont même impossibles à envisager, compte tenu des circonstances économiques et sociales actuelles.

SECTION II. — L'ITALIE

Les collectivités locales italiennes, dotées d'une certaine autonomie financière, sont représentées essentiellement par les provinces et les communes, qui correspondent à peu près aux départements et aux communes de notre pays. En outre, le pays a été, plus récemment, divisé en dix-neuf régions, mais quatre seulement ont été effectivement constituées, avec un statut spécial : la Sicile, la Sardaigne, le Trentin-Haut-Adige et le Val d'Aoste. Ce dernier groupe de collectivités locales sera traité dans un paragraphe distinct.

Les collectivités locales disposent de budgets qui leur sont propres et qui sont alimentés, d'une part, grâce à des impôts qu'elles fixent elles-mêmes et, d'autre part, au moyen d'une certaine fraction des impôts d'Etat qui leur est dévolue.

Evolution des recettes et des dépenses des provinces, des communes et de l'Etat (1).

(En millions de lires.)

ANNÉES	ÉVOLUTION des recettes.	ÉVOLUTION des dépenses.
Provinces :		
1938	1.386	1.391
1948	44.382	46.019
1950	71.558	75.583
1953	98.331	118.252
1955	121.424	136.495
1956	132.881	150.763
Communes :		
1938	5.987	6.317
1948	192.036	210.194
1950	262.324	317.517
1953	401.162	503.750
1955	489.593	615.052
1956	533.761	701.431
Etat :		
1938-1939	27.576	39.853
1948-1949	1.137.848	1.634.330
1950-1951	1.719.678	1.888.787
1953-1954	2.001.268	2.326.199
1955-1956	2.521.819	2.812.643

(1) Relazione generale sulla situazione economica del paese - 1956.

En 1938, les recettes des provinces et des communes représentaient respectivement 5 et 21,7 p. 100 des recettes de l'Etat (1). Leurs dépenses correspondaient à 3,5 et 15,9 p. 100 des dépenses de l'Etat. Pendant les années de guerre, ces rapports se sont trouvés très modifiés en raison de l'accroissement des charges auxquelles l'Etat a dû faire face. Depuis ces dernières années, les rapports se rapprochent de ceux enregistrés en 1938 (1955 : 4,8 p. 100 pour les provinces, 19,4 pour les communes en matière de recettes ; 4,8 et 21,9 p. 100 en matière de dépenses).

(1) Sous la réserve que l'année financière des collectivités locales et celle de l'Etat coïncidant pas, les rapports ne peuvent être établis d'une manière rigoureuse.

Si, abandonnant la référence au budget de l'Etat, on confronte l'évolution propre des recettes et des dépenses des collectivités locales, on constate que depuis la guerre, ces dernières souffrent d'un déficit chronique, et que si la situation tend depuis quelques années à s'améliorer pour les provinces, elle s'aggrave au contraire dans le cas des communes.

En 1938, les provinces couvraient leurs dépenses à raison de 99,6 p. 100 et les communes à raison de 95 p. 100 (1).

En 1948, les pourcentages de couverture sont passés respectivement à 95,9 et 91,6 p. 100. Ils se sont régulièrement abaissés jusqu'à atteindre en 1953, 83 et 79,6 p. 100. Les provinces, grâce, du reste, aux répartitions d'impôts d'Etat, comme nous le verrons plus loin, parviennent à couvrir 88 p. 100 de leurs dépenses, tandis que le pourcentage de couverture des communes est actuellement à 76 p. 100.

Les dépenses des communes et des provinces.

La plus grande part des dépenses des communes présente un caractère social: santé publique, hygiène, assistance, secours, soins hospitaliers. Ce poste correspond d'une manière à peu près constante à 30 p. 100 du budget. Viennent ensuite les dépenses à caractère économique et productif dont le pourcentage se maintient régulièrement aux environs de 17 p. 100.

Les autres dépenses ne représentent qu'une part beaucoup plus modeste. L'instruction publique elle-même ne grève le budget des communes que pour un dixième. La charge des intérêts de la dette, qui en 1938 atteignait 10 p. 100 du budget, est tombée à une proportion très faible (2,2 p. 100 en 1951) en raison de la dépréciation monétaire; elle se relève progressivement (5,6 p. 100 en 1956) depuis que la situation tend à se stabiliser.

Le budget des provinces, comme celui des communes, comporte en premier lieu des dépenses à caractère social qui chaque année comptent pour 40 p. 100 environ de la totalité des dépenses. Les provinces consacrent également des sommes importantes aux dépenses à caractère économique et productif. Alors que celles-ci ne pèsent que pour 17 p. 100 environ dans le budget des communes, elles représentent généralement environ 35 p. 100 des dépenses des provinces. Les dépenses d'instruction publique en revanche, bien qu'elles aient plus que doublé depuis 1952, sont relativement peu importantes (5,6 p. 100).

La remarque faite précédemment au sujet de la charge de la dette publique des communes trouve ici encore son application. Ce poste représentait 6,6 p. 100 du budget en 1938. Tombé à 1,5 p. 100 en 1950, il s'est relevé jusqu'à 4,5 p. 100 en 1956.

Le tableau suivant donne, pour quelques années, la répartition des dépenses effectives des communes et des provinces par catégories.

Communes.

(En millions de lires.)

ANNÉES	DETTE publique.	DÉPENSES à caractère économique et productif.	SÉCURITÉ intérieure.	DÉPENSES à caractère social.	INSTRUCTION	DIVERS	TOTAL
1938...	621	1.083	77	1.938	484	2.114	6.317
1948...	2.537	31.494	1.731	70.151	12.513	91.768	210.194
1950...	1.745	53.193	5.333	108.588	26.073	121.585	316.517
1953...	15.371	92.419	13.832	167.711	46.753	167.664	503.750
1955...	27.368	102.776	7.919	185.028	67.006	224.955	615.052
1956...	39.404	117.221	9.031	211.014	76.417	248.354	701.441

(1) En comprenant dans les recettes, la fraction de l'impôt d'Etat qui est répartie entre les collectivités locales.

Provinces.

(En millions de lires.)

ANNÉES	DETTE publique.	DÉPENSES à caractère économique et productif.	DÉPENSES à caractère social.	INSTRUCTION	DIVERS	TOTAL
1938...	92	390	570	39	300	1.391
1948...	640	15.146	19.664	1.519	9.050	46.019
1950...	1.105	28.982	29.072	2.645	13.869	75.583
1953...	2.520	48.868	42.407	5.264	19.193	118.252
1955...	4.604	49.737	51.148	6.835	24.171	133.495
1956...	6.712	50.277	57.612	8.459	27.703	150.763

Les recettes des communes et des provinces.

Les provinces et les communes n'ont jamais disposé de ressources suffisantes pour équilibrer leur budget. Aussi, outre les impôts qu'elles perçoivent elles-mêmes, les collectivités locales se voient-elles attribuer une part des impôts perçus par l'Etat. Elles disposent en outre de ressources dues au produit des entreprises municipales, des domaines, etc.

Le tableau suivant donne, pour diverses années, la répartition des différentes catégories de recettes des communes et des provinces.

Communes.

(En millions de lires.)

ANNÉES	RECETTES fiscales.	PARTICIPATIONS aux impôts de l'Etat.	RECETTES domaniales et produits des entreprises municipales.		DIVERS	TOTAL
1938	4.255	16	456	RD 342 EM 114	1.060	5.787
1948 (1)	»	20.321	»		»	192.036
1950 (1)	»	26.539	»		»	260.956
1953	251.344	45.846	25.269	RD 21.489 EM 3.780	64.202	389.661
1955	311.542	58.026	28.914		91.111	489.593
1956	332.833	60.797	32.991		107.140	533.761

(1) Les chiffres des années 1948 et 1950 provenant d'une autre source, il n'a pas été possible d'effectuer une ventilation complète des recettes des communes pour ces deux années.

Provinces.

(En millions de lires.)

ANNÉES	RECETTES fiscales.	PARTICIPATIONS aux impôts de l'Etat.	RECETTES domaniales et produits des entreprises municipales.	DIVERS	TOTAL
1938	1.071	»	40	275	1.386
1948 (1)	»	7.072	»	»	44.382
1950 (1)	»	13.833	»	»	71.442
1953	48.011	27.950	1.289	19.354	96.604
1955	61.560	37.471	1.875	20.518	121.424
1956	66.667	43.574	2.181	20.459	132.881

(1) Les chiffres des années 1948 et 1950 provenant d'une autre source, il n'a pas été possible d'effectuer une ventilation complète des recettes des provinces pour ces deux années.

Ce sont surtout les communes qui perçoivent des impôts; les provinces, dont les ressources sont très modestes, doivent une part très substantielle de leurs recettes aux participations aux impôts d'Etat.

Impôts perçus par la commune.

Les principaux impôts levés par les communes consistent, d'une part en impôts de consommation, d'autre part en un impôt sur le revenu global, dit impôt de famille, enfin en impôts additionnels sur les revenus fonciers et sur certains autres revenus (bénéfices industriels, commerciaux, agricoles, non commerciaux).

Les impôts de consommation sont perçus exclusivement au profit des communes, pour lesquelles ils représentent environ la moitié des recettes. L'entrée ou la mise en vente du produit sur le territoire de la commune constitue, selon les cas, le fait générateur de l'impôt. Sauf pour quelques produits, les impôts de consommation sont des droits *ad valorem*, dont les taux varient de commune à commune dans la limite de maxima. Ces maxima varient entre 3 ou 4 p. 100 (pour les produits alimentaires de consommation courante) et 10 p. 100 ou plus.

L'impôt de famille est un impôt personnel sur le revenu global des personnes vivant ensemble au même foyer, perçu dans la commune du domicile habituel du chef de famille. Bien que l'assiette de cet impôt coïncide avec celle de « l'impôt complémentaire » d'Etat, les communes procèdent à la constatation directe et autonome des revenus des familles assujetties.

Les principaux impôts qui, après les impôts de consommation et l'impôt de famille, alimentent les budgets des communes, sont ceux qui sont perçus sur les revenus immobiliers ou sur certains revenus mobiliers.

L'impôt communal sur les activités industrielles, commerciales, professionnelles et artistiques, est un impôt autonome bien que son assiette soit proche de l'impôt d'Etat. Outre les revenus industriels et commerciaux, il frappe les bénéfices agricoles et les revenus des professions libérales.

Les impôts qui sont perçus sur les revenus immobiliers sont en réalité des impôts additonnels aux impôts fonciers d'Etat sur les propriétés bâties et non bâties, les surtaxes locales frappant les revenus imposables constatés pour les impôts d'Etat. Cependant, depuis fort longtemps, l'importance relative de l'impôt d'Etat et des impôts communaux s'est modifiée en sorte que c'est l'impôt d'Etat, moins lourd que les surtaxes locales, qui fait figure de taxe additionnelle. Ainsi, la plus grande part des impôts perçus sur les revenus fonciers revient aux collectivités locales.

D'autres impôts sont mis à la disposition des communes; ils ont une moindre importance. Ce sont notamment:

— l'impôt des patentes;

— l'impôt sur le bétail, etc.

Impôts perçus par les provinces.

En ce qui concerne les provinces, nous avons déjà souligné qu'elles disposent de moindres ressources propres et qu'une grande partie de leur budget est alimentée par une attribution sur le produit global de l'impôt d'Etat sur les recettes.

Leurs principales ressources fiscales propres sont tirées d'impôts additionnels aux impôts communaux sur les activités industrielles, commerciales, professionnelles et artistiques, sur les revenus agricoles, sur les revenus fonciers.

La participation des collectivités locales aux impôts d'Etat.

Les participations aux impôts d'Etat accordées aux provinces et aux communes pour compenser l'insuffisance de leurs ressources propres ont tendance à prendre une place croissante dans le budget des collectivités locales italiennes. Depuis 1952, les communes reçoivent 7,5 p. 100 (8,5 p. 100 si ce sont des communes de montagne) et les provinces 2,5 p. 100 de l'impôt d'Etat sur les recettes. Cet impôt, qui s'apparente à notre ancienne taxe sur les transactions par son caractère général et du fait qu'il est le plus souvent un impôt « à cascade », est le plus productif de la fiscalité italienne; il a rapporté 467.568 millions de lires au cours de l'exercice 1954-1955, 518.305 millions de lires en 1955-1956.

A lui seul il a donc fourni, en 1955, aux provinces 10 p. 100 et aux communes 8 p. 100 de leurs ressources.

Les communes et les provinces reçoivent également des participations des droits d'Etat sur les spectacles, des taxes de circulation automobile, du droit additionnel E. C. A. (droits perçus en faveur des établissements d'assistance).

Les recettes provenant de participations aux impôts d'Etat prises dans leur ensemble représentent plus de 10 p. 100 des rentrées communales et plus de 25 p. 100 des rentrées provinciales.

Autres ressources.

Les revenus du domaine et, dans une proportion beaucoup plus faible, les produits des entreprises municipales fournissent quelques ressources aux communes, tandis que le revenu du domaine des provinces est insignifiant.

Pour remédier à leur insuffisance de ressources, les communes et les provinces se sont tournées vers l'emprunt. Aussi l'endettement des collectivités locales s'est accru et les recettes fiscales bloquées en garantie des emprunts augmentent de plus en plus. L'endettement des communes a plus que doublé depuis 1952. Il atteint 541.573 millions de lires en 1956, pour un budget de 701 milliards de lires, et la charge de la dette, nous l'avons vu, reprend une place non négligeable dans la masse des dépenses. Les recettes fiscales bloquées atteignent 56 millions de lires, soit 16 p. 100 des recettes fiscales propres des communes.

La situation des provinces n'est guère meilleure: l'endettement a presque doublé de 1952 à 1955, il représente en 1955, dernière année connue, 76.269 millions de lires sur un budget de 150.763 millions, et les recettes fiscales bloquées en garantie s'élèvent à 8.085 millions de lires, soit 13 p. 100 des recettes fiscales propres des provinces.

Les régions.

Comme il a été dit précédemment, un découpage du territoire en régions a été réalisé récemment. Sur les 19 régions créées, 4 seulement ont une existence réelle: la Sicile, la Sardaigne, le Trentin-Haut Adige et le Val d'Aoste.

En fait, n'ont donc pris corps jusqu'à présent que les régions qui avaient déjà une individualité affirmée, en raison de leur caractère géographique et historique. La Sicile et la Sardaigne représentent une entité du fait de leur caractère insulaire, le Trentin-Haut Adige se distingue par le fait qu'il est essentiellement de langue allemande et le Val d'Aoste est de langue française. Ces circonscriptions sont dotées d'un statut spécial et disposent d'une autonomie assez considérable: la Constitution de 1947 les autorise à légiférer dans la limite des principes fondamentaux posés par les lois d'Etat. Elles ont aussi reçu le droit de percevoir certains impôts spéciaux et une quote-part des impôts d'Etat, mais en fait leur autonomie financière est limitée en matière fiscale, les impôts d'Etat ne leur laissant que peu de possibilités de créer des impôts nouveaux productifs.

Le dynamisme propre de ces régions n'est d'ailleurs pas uniforme: la Sicile a obtenu l'autonomie la plus étendue, c'est pratiquement la seule qui lève des impôts distincts, tandis que les autres régions ne disposent guère que d'une quote-part des impôts perçus jusqu'alors par l'État. L'importance de leur budget traduit la différence qui existe d'une région à l'autre: celui de la Sicile a été d'environ 50 milliards de lires en 1956, celui de la Sardaigne de 16 milliards, celui du Trentin-Haut Adige de 6 celui du Val d'Aoste de 3,5 milliards.

Après avoir eu un budget équilibré ou même excédentaire pendant ces dernières années, les régions enregistrent pour 1956 un déficit correspondant à 10 p. 100 des dépenses: 8 milliards de lires sur un budget global de 82 milliards, le déséquilibre étant imputable à la Sicile et au Val d'Aoste.

La majeure partie des dépenses des régions revêt un caractère économique et productif. Les dépenses de cette nature représentent en effet:

— 40 p. 100 environ du budget de la Sicile;

— 60 p. 100 environ du budget de la Sardaigne;

— plus de 50 p. 100 du budget du Trentin-Haut Adige;

— les deux tiers du budget du Val d'Aoste.

Accessoirement figurent les dépenses à caractère social.

Les recettes des régions consistent essentiellement en une participation aux impôts d'Etat. Elles représentent les 9/10 des recettes en Sicile et en Sardaigne, les 8/10 en Trentin-Haut Adige, près de la moitié des recettes dans le val d'Aoste.

Les revenus du domaine correspondent approximativement au dixième des recettes, les ressources procurées par les impôts locaux sont presque négligeables (le plus fort pourcentage, dans le Trentin, est de 1/10 des recettes).

Ces impôts sont:

Pour la Sicile, la surtaxe E. C. A. (droits perçus en faveur des établissements d'assistance);

Pour la région Trentin-Haut Adige, l'impôt sur la production d'énergie électrique et certains droits;

Pour la vallée d'Aoste, les impôts, surtaxes et taxes additionnelles levés autrefois par la province d'Aoste;

La Sardaigne ne lève pas d'impôts régionaux.

DEUXIEME PARTIE

LES REFORMES SUSCEPTIBLES D'ETRE ENVISAGEES

Les explications fournies dans la première partie de ce rapport avaient un double but:

Dresser un inventaire aussi précis que possible de la situation des départements et des communes;

Permettre de déceler les difficultés et d'orienter la réalisation de certaines réformes.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué à plusieurs reprises, les réformes ont jusqu'à présent été étudiées sous l'angle des recettes et même des seules recettes fiscales. Or, suivant le mot connu: « Il y a des dépenses, il faut les payer », il convient d'abord de connaître quelle devrait être l'étendue exacte des dépenses des départements et des communes avant de se demander par quels moyens elles seront acquittées.

Avant de commencer cette étude, quelques remarques doivent être faites:

I. — Une étroite liaison existe entre dépenses et recettes de l'Etat et dépenses et recettes des collectivités locales.

Toute dépense actuellement assumée par les collectivités locales et transférée à l'Etat augmente les charges de celui-ci; si les dépenses des collectivités diminuent, celles de l'Etat s'accroissent.

Il faut donc modifier le régime actuel non pas pour alléger les dépenses de telle ou telle collectivité, mais uniquement dans un but de meilleure et plus logique répartition. Certains ont proposé par exemple de faire payer des impôts locaux pour les bâtiments appartenant à l'Etat. Les avantages d'une telle modification ne semblent pas démontrés. La réforme risquerait de se traduire par un simple déplacement de charges des collectivités vers l'Etat sans aucun intérêt et avec toutes les complications qu'un tel transfert comporterait.

Les mêmes remarques peuvent être faites à propos des recettes des collectivités locales. Ce sont les mêmes contribuables auxquels font appel l'Etat et les collectivités. Si les recettes des collectivités augmentent, ou bien la pression fiscale va s'accroître, ce qui n'est pas toujours possible et risque d'entraîner des difficultés économiques ou sociales, ou les recettes de l'Etat diminuent, ce qui est, là encore, difficilement concevable.

Certes, la matière imposable peut être différente pour l'Etat et les collectivités locales. Certains ont même essayé de systématiser cette diversité et de donner à l'Etat, au département et à la commune une matière imposable différente. Une telle méthode est psychologiquement habile et peut donner de bons résultats, mais elle ne peut être poussée très loin. La charge fiscale pèse toujours sur le même contribuable et, même divisée, la pression fiscale ne peut pas devenir trop lourde.

II. — Cette interpénétration des dépenses et des recettes des budgets de l'Etat et des collectivités territoriales est accentuée par le fait que ces dernières doivent tenir compte, en dressant leur budget, de la politique générale du Gouvernement.

Une telle obligation semble naturelle et facile à observer. Pourtant, pour diverses raisons, les élus locaux peuvent avoir la tentation de suivre une politique personnelle, soit parce qu'ils sont en désaccord avec celle du Gouvernement, soit parce qu'ils considèrent que celui-ci les frustre d'une partie de leurs recettes. Ainsi, de nombreux élus locaux estiment que l'exemption temporaire d'impôts fonciers est une prime à la construction déguisée, dont les collectivités locales font les frais et que certaines supprimeraient volontiers s'il n'y avait une obligation légale.

Il en va de même pour les dépenses et il est regrettable que certaines collectivités locales — rares au demeurant — mais disposant, pour des raisons diverses, de ressources appréciables, aient procédé (ainsi que les rapports de la Cour des comptes l'ont souligné à diverses reprises) à des dépenses utiles mais non indispensables à des moments où l'Etat avait de réelles difficultés budgétaires et financières.

Sans vouloir insister sur des anomalies qui demeurent l'exception, de tels faits doivent cependant être rappelés, ne serait-ce que pour en éviter l'accroissement sinon le renouvellement.

III. — La troisième remarque concerne la possibilité d'une réforme fiscale des collectivités locales. Assez souvent, trois idées également condamnables selon nous, ont été soutenues:

a) La première consiste à estimer que le système des finances locales étant défectueux, il convient de tout reprendre à la base. Ainsi, diverses personnalités ont-elles préconisé des systèmes d'impôts « uniques » sur l'énergie ou les matières premières. Le Conseil économique a déjà eu l'occasion de se prononcer sur ces systèmes et a conclu qu'il fallait remédier au désordre de notre régime actuel qui découle moins des principes que de leur mauvaise application et que réforme ne s'identifie pas avec révolution.

Le système de l'impôt unique aurait d'ailleurs de graves répercussions en matière de finances locales. Ainsi que l'a rappelé M. Abel-Durand, sénateur et président de l'assemblée des présidents de conseils généraux de France dans son discours d'ouverture de cette assemblée, le 9 septembre 1957 à Quimper: « La question de la compatibilité ou de l'incompatibilité de l'impôt unique avec la sauvegarde de l'autonomie des collectivités locales résolue d'un trait de plume avec une facilité qui ne témoigne pas que l'auteur du projet ait réellement conscience de l'importance de cette question qui est capitale pour le libre exercice par les collectivités locales des pouvoirs que la constitution leur a confiés n'est pas envisagé » (dans le livre: « Faut-il supprimer les impôts ») (1).

Avec l'impôt unique, les prérogatives des collectivités locales en matière de recettes seraient en effet réduites à néant s'instaurerait un système de répartition bien plus complexe arbitraire que le régime actuel de la taxe locale, constituant, au surplus, l'unique ressource des communes et des départements. Il ne semble pas que les élus locaux auraient dans ces conditions intérêt à bien gérer les finances de leurs collectivités. Un tel régime fiscal nécessiterait donc rapidement un renforcement de la tutelle du pouvoir central ou de ses représentants et irait à l'encontre des libertés locales.

b) Selon une deuxième tendance qui a même des partisans parmi les représentants des élus locaux, le problème des finances locales ne peut être traité isolément et on doit réformer en même temps la fiscalité de l'Etat et des communes et procéder à une réforme administrative. Cette tendance plus ou moins consciente a d'ailleurs prévalu dans les divers projets de loi portant réforme fiscale qui modifiaient en même temps le régime des finances de l'Etat et des collectivités.

Nous avons vu ci-dessus combien les deux problèmes étaient liés mais il ne semble nullement impossible d'apporter certains aménagements immédiats aux finances locales.

En effet, l'ampleur de la réforme généralisée quelles que soient son utilité et son urgence, risque d'être trop éloignée en raison des graves difficultés auxquelles elle se heurterait. Quant à sa réalisation successive, elle supposerait une continuité de vues souhaitable mais assez théorique et rencontrerait les mêmes difficultés lors de l'intervention des étapes décisives.

Les aménagements proposés pourraient constituer au contraire un premier pas vers une réforme générale du système fiscal français. Elle aurait lieu dans le cadre des circonscriptions actuelles, qui, contrairement à l'avis de certains ne sont pas un obstacle à une réforme. Si pour diverses raisons on voulait plus tard procéder à la fusion de plusieurs départements, voire à leur démantèlement pour constituer des régions, les modifications que nous proposons tant en matière de dépenses qu'en matière de recettes seraient facilement adaptables car elles postulent déjà une meilleure coordination des efforts aussi bien au niveau des communes qu'à celui des départements.

En réalité, on peut se demander si un grand nombre de Français tout en protestant contre la situation actuelle et en cherchant sincèrement à l'améliorer, ne s'en accommodent pas parce qu'ils sont habitués au régime existant.

(1) Revue « Départements et Communes » le numéro de septembre-octobre 1957, p. 53.

IV. — La dernière difficulté a trait à la répartition de la population qui ne permet pas actuellement à de nombreuses communes de poursuivre toutes les réalisations indispensables, ni de pouvoir bien gérer leurs finances locales.

Nous avons observé dans la première partie de ce rapport que plus de 10.000 communes avaient moins de 200 habitants. Il est certain que ces communes peuvent difficilement effectuer toutes les dépenses qui leur incombent en raison de leurs faibles ressources et malgré un endettement qui devient assez important. Leur inévitable et bien involontaire carence risque d'ailleurs de hâter le départ des derniers habitants, las de vivre dans une commune n'offrant aucun confort ni agrément.

D'un tout autre ordre mais aussi préoccupante est la situation des communes proches des grandes villes et en voie de développement rapide qui, pour les raisons examinées ci-dessus sont appelées « communes-dortoirs ». La plupart de ces communes ont de grands besoins car elles ont à peu près tout à réaliser et n'ont que peu de revenus tant au point de vue des centimes additionnels (les habitants sont dispensés, dans une large proportion, de la taxe foncière) qu'en ce qui concerne la taxe locale (les achats ayant lieu dans la ville « attractive »).

Mais, il ne faut pas oublier la situation des grandes villes placées à côté de ces communes-dortoirs. Elles bénéficient de diverses ressources: en particulier, le rendement de la taxe locale est généralement intéressant. En contre-partie, elles doivent assumer des charges dont leurs habitants bénéficient proportionnellement moins que ceux des communes avoisinantes (établissements d'enseignement, stade, piscine, théâtre municipal, service de transport vers les communes périphériques).

Les communes chefs-lieux sont en général plus riches, leurs dirigeants ont plus de relations. Par contre, les communes suburbaines fournissent bien souvent la population active et les terrains intéressants.

Il y a dans de nombreux domaines nécessité d'une collaboration beaucoup plus intime que le vieux procédé des subventions de commune à commune ou de fonds de concours.

Le problème aigu pour les communes se pose également pour les départements qui, dans certains cas, sont complémentaires les uns des autres et ne peuvent faire aboutir des réalisations trop importantes pour une seule circonscription.

Ces constatations ne doivent d'ailleurs pas être une raison d'ajourner cette étude. Au contraire, il convient dès maintenant et sans attendre une délicate réforme territoriale, d'envisager dans quelles conditions les dépenses et les recettes des différentes communes constituant ces agglomérations pourraient être groupées. Une telle réforme ne sera que partielle mais elle sera plus facile à réaliser et permettra de résoudre les problèmes les plus urgents. En outre, elle constituera la première étape — et une étape sérieuse — vers la réforme administrative plus générale que beaucoup appellent de leurs vœux et qui, soulevant des problèmes institutionnels, ne rentre ni dans le champ d'application de cette étude ni même peut-être dans la compétence du Conseil économique.

CHAPITRE Ier

Réforme des dépenses.

L'importance de l'accroissement des dépenses des communes et des départements au cours de ces dernières années a été chiffrée dans la première partie de ce rapport.

Devant cette augmentation des charges, les réactions ont été très différentes suivant les tempéraments et les préoccupations de chacun.

Les uns demandent que soient transférées à l'Etat les dépenses, obligatoires pour les départements et les communes, mais qui en réalité ne les intéressent qu'indirectement (logements des préfets et sous-préfets, entretien des cours et tribunaux, traitements de certains personnels...). Cette première proposition faciliterait certainement la bonne exécution des budgets locaux mais ne peut constituer à elle seule la réforme profonde et nécessaire du système actuel.

D'autres envisagent une réforme d'ensemble qui transférerait à l'Etat toutes les dépenses d'intérêt général. Cette seconde tendance semble plus satisfaisante. Mais son apparente simplicité se heurte à deux difficultés qui ne sont d'ailleurs pas insurmontables mais doivent être mentionnées:

1° Ainsi que l'indiquait M. Gourmelen dans son intéressant rapport au dixième congrès de l'association populaire des élus municipaux et départementaux (1), il est très difficile de trouver un critère permettant de dire avec certitude si tel ou tel service est d'intérêt général ou d'intérêt local;

2° A supposer même qu'il existe un intérêt local distinct de l'intérêt général, et que leurs domaines respectifs puissent être délimités rigoureusement, une politique de transfert massif des charges des collectivités locales à l'Etat irait à l'encontre des efforts faits d'autre part pour l'extension des libertés locales. Financement et gestions étant toujours liés et devant l'être pour des raisons d'efficience et d'économie, tout transfert de charges s'accompagnerait obligatoirement d'un transfert d'attribution et l'administration municipale serait ainsi vidée de son contenu.

Il semble bien que ces deux difficultés proviennent de ce qu'on s'occupe surtout de décharger les communes d'une partie plus ou moins importante de leurs dépenses sans avoir examiné le problème dans son ensemble ni défini une politique générale des dépenses incombant aux départements et aux communes. Il serait au contraire beaucoup plus facile, après avoir dégagé les lignes directrices d'un système, d'en tirer un certain nombre d'applications pratiques.

Les travaux de la commission ont d'ailleurs été facilités par l'utilisation du projet de loi déposé en 1949 par M. Henri Queuille et complété par M. Badiou, rapporteur, sur le transfert des charges des collectivités locales à l'Etat, ainsi que par les travaux en ce domaine du conseil national des services publics.

SECTION I. — DÉFINITION D'UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE

La recherche d'une telle définition est délicate car elle doit conduire à repenser certains problèmes considérés à tort comme définitivement réglés et à se poser les quatre questions suivantes:

— faut-il augmenter la décentralisation en matière de finances locales ou accroître le rôle de l'Etat ?

— est-il opportun que la même dépense soit couverte partie par l'Etat, partie par le département, partie par la commune ?

— ne pourrait-on pas procéder à une meilleure répartition des charges entre l'Etat, les départements et les communes, compte tenu de leurs attributions normales ?

— doit-on pour certaines dépenses ou réalisations rendre obligatoires le groupement des communes ainsi que celui des départements ?

§ I. — *Importance de la décentralisation.*

Le premier problème à étudier est celui de la décentralisation financière des collectivités locales.

Cette formule se caractérise par deux éléments qui peuvent revêtir d'ailleurs des degrés divers:

— volume des affaires gérées par la collectivité;

— autonomie financière de celle-ci.

En effet, le caractère plus ou moins réel de la décentralisation consiste tout d'abord dans l'importance des problèmes réglés directement par les départements et les communes.

Par ailleurs, la décentralisation suppose que la collectivité puisse gérer ses affaires sans contrôle trop étroit de la part de l'Etat — administration centrale ou direction des services extérieurs (préfets, trésoriers-payeurs généraux).

Compte tenu de l'importance de cette question et des difficultés qu'elle soulève, la commission des finances, reprenant les deux termes de la définition donnée ci-dessus, a successivement examiné les deux questions suivantes:

1° L'Etat s'est-il chargé de trop de dépenses qui devraient rester à la charge des départements et des communes ou, au contraire, devrait-il assumer davantage de dépenses actuellement réglées par les collectivités locales ?

2° Convient-il d'augmenter l'autonomie financière des communes ou, au contraire, de la restreindre ?

Le premier point voit s'opposer les deux tendances qui apparaissent toujours en matière de finances locales: d'une part, une évolution dominée par la conception centralisatrice de l'administration française et, d'autre part, un attachement sentimental, quasi farouche, des élus locaux à une autonomie

(1) M. Raymond Gourmelen: « Comment concevoir la politique financière des communes ». A. P. E. M. D., 24 *bis*, boulevard Saint-Germain, Paris (5e).

battue de tous côtés malgré des dispositions constitutionnelles et la nostalgie que l'on peut avoir des époques de l'histoire où cette autonomie a eu ou aurait pu avoir son plein sens.

La conception centralisatrice n'est pas seulement le reflet des tendances propres à toute administration centrale à étendre ses attributions, orientation que l'on trouve sous tous les régimes et dans tous les pays modernes, mais également le résultat de nécessités techniques provenant d'une interdépendance croissante des problèmes.

Il faut bien comprendre en effet que la situation des collectivités locales s'est sensiblement modifiée depuis le XIX^e siècle. A cette époque, chaque commune avait une vie propre qu'on ne peut plus retrouver aujourd'hui. Les grands problèmes ne revêtaient pas l'importance qu'ils ont acquise actuellement. De plus en plus les questions techniques se traitent non plus sous l'angle communal et départemental, mais sous l'angle régional, voire national.

Il existe à cet égard un certain divorce entre la pratique et la théorie dans l'administration locale française.

Nous avons vu dans l'introduction à ce rapport que la situation actuelle se caractérisait par une décentralisation assez poussée se traduisant par la possibilité de s'occuper d'un grand nombre d'affaires. Mais cette liberté est, sinon annulée, du moins largement contrebalancée par l'intervention de l'Etat. Celle-ci se manifeste par un participation indispensable et de plus en plus importante à la plupart des dépenses départementales et communales, et corrélativement par une tutelle assez stricte.

Dans ces conditions peut-on encore parler d'autonomie locale et de décentralisation, et ne vaudrait-il pas mieux repenser toute la politique financière des collectivités locales ?

A ces considérations, les tenants de la décentralisation opposent différents arguments: indépendamment de tous les avantages politiques et administratifs de cette formule, ils rappellent que la décentralisation permet de connaître exactement les besoins des habitants. Trop souvent, les bureaux ont tendance à dresser des plans valables pour la France entière et qui ne tiennent compte ni des habitudes ni du mode de vie des usagers. Sans aboutir à une autarcie communale, il doit être possible de mieux s'inspirer des nécessités locales.

La décentralisation ainsi conçue peut d'ailleurs être un facteur d'économie. L'élu local est proche de la collectivité publique. Il sait que si ses dépenses sont inconsidérées ou ne tiennent pas compte du désir général des habitants, la sanction de la non-réélection risque de lui être appliquée. Au contraire on peut craindre que les responsabilités administratives soient plus diluées lorsque les décisions sont prises par des agents de l'Etat responsables devant leur directeur, lui-même dépendant du ministre qui répond de ses actes devant le Parlement.

Le second point est moins contesté: on est généralement d'accord pour estimer qu'une décentralisation doit s'assortir d'une autonomie financière qui en est le principe même. D'ailleurs, autre avantage, les règles budgétaires applicables aux collectivités locales sont plus simples et plus souples que celles applicables aux finances de l'Etat. Des adaptations aux besoins urgents sont possibles et des virements de crédit peuvent être effectués en cours d'année.

Il faut cependant constater que dans ce domaine encore. la théorie et la logique ne sont pas en harmonie avec la pratique. Des subventions de toutes sortes accordées par l'Etat dans des domaines théoriquement réservés aux communes, jointes aux considérations politiques, administratives et financières rappelées dans l'introduction à ce rapport, ont restreint l'autonomie financière des collectivités locales, qui n'ont plus une entière responsabilité dans le financement de nombreuses opérations et qui de toute façon sont assujetties à une étroite tutelle financière.

De la discussion qui s'est instaurée sur ces deux importantes questions au sein de la commission des finances, il ressort que la majorité souhaite un accroissement de l'autonomie financière en même temps qu'une meilleure délimitation des matières gérées par les collectivités locales.

Dans la situation technique, économique et financière de la France contemporaine, nul n'envisage d'accroître le nombre d'affaires dont s'occupent ces collectivités.

Par contre, actuellement, on pourrait presque dire que ces collectivités s'occupent à la fois « de tout et de rien » tant leurs attributions trop nombreuses sont démesurées par rapport à leur liberté financière.

Dans ces conditions, une sage décentralisation devrait conduire à augmenter l'autonomie des communes et des départements non pas de façon générale mais dans certains secteurs considérés comme se prêtant mieux à une gestion décentralisée et qui devraient être précisés.

Ainsi que le disait le représentant du groupe F. O. au cours de son audition devant la commission des finances, il est plus simple et plus efficace de limiter les attributions de chacune des collectivités mais de leur laisser l'entière responsabilité de gestion et de financement.

Quels critères présideront à la détermination des activités laissées à la charge des départements et des communes ?

En règle générale, les explications précédentes ont fait ressortir que les avantages à attendre de mesures de décentralisation sont plus sensibles lorsque les réalisations à entreprendre sont proches des habitants, peuvent être appréciées et contrôlées par eux et n'ont qu'une faible incidence sur les autres collectivités.

Par contre, lorsque les réalisations ne peuvent être entièrement payées par la collectivité locale et qu'il est nécessaire de recourir à de très larges subventions de l'Etat, ou d'autres collectivités qui veulent contrôler le bon emploi de leurs fonds, la décentralisation est très théorique et pourrait avantageusement être remplacée par un système de consultations préalables des collectivités intéressées.

Certains pourront trouver que cette solution est trop timide, voire qu'elle constitue une régression par rapport à la législation actuelle et à la tendance proclamée par la Constitution.

Il semble cependant que la position adoptée par la commission des finances soit réaliste et raisonnable. Elle écarte seulement les attributions que les communes et les départements n'assument plus en pratique. Bien plus, elle constituerait, si elle était adoptée, la première étape en arrière dans la marche continue depuis plusieurs siècles vers la centralisation.

Au contraire, certains membres ont craint que les raisons politiques et surtout financières mentionnées dans l'introduction à ce rapport ne fassent échec aux mesures proposées. En particulier, ils ont rappelé que la gestion financière de certaines collectivités avait été défectueuse et ont redouté que l'autonomie plus large accordée dans certains secteurs aux collectivités locales ne réponde pas toujours aux espoirs de ses promoteurs.

Il ne faut pas dissimuler que toutes ces critiques sont exactes, mais elles appellent deux correctifs:

D'une part, les mauvaises gestions constatées ne sont le fait que d'une minorité de collectivités locales et malheureusement l'Etat n'est pas non plus toujours sans reproche à cet égard.

D'autre part, l'autonomie accordée aux collectivités locales va de pair avec leur responsabilité. On peut espérer que, se sentant plus responsables, elles effectueront leurs dépenses avec discernement.

En réalité, dans ce domaine, comme d'une manière générale, il apparaît que la liberté est indissociable de la discipline.

Les élus locaux réclament tous leur autonomie. Nous proposons qu'elle leur soit largement accordée dans les secteurs où ils peuvent l'utiliser. A eux de montrer que la confiance qu'ils inspirent est méritée, sinon l'amélioration proposée serait pire que la situation actuelle et une tutelle renforcée remplacerait *volens nolens,* l'autonomie souhaitée et retrouvée.

Il ne faut pas oublier que la centralisation jacobine et napoléonienne s'est faite dans une large mesure en réaction contre les excès fédéralistes du début de la Révolution française, où les pouvoirs donnés aux départements et aux communes rendaient difficilement exécutables les ordres émanant du pouvoir central.

§ II. — *Est-il opportun que la même dépense soit couverte partie par l'Etat, partie par le département, partie par la commune ?*

A ce problème de la décentralisation se relie celui de la couverture des dépenses des collectivités locales.

Nous avons vu qu'actuellement la plupart, sinon toutes les dépenses, étaient payées fraction par l'Etat, fraction par le département, fraction par la commune.

L'exemple-type est celui de l'assistance répartie, rappelons-le, en trois groupes, avec les participations variables de l'Etat, du département et de la commune.

Mais d'autres dépenses, dont la répartition entre plusieurs collectivités ne semble pas aussi justifiée, sont cependant fractionnées. Ainsi en est-il de l'enseignement qui, aux termes des lois en vigueur, paraîtrait devoir être totalement à la charge de l'Etat, mais dont certaines dépenses sont au compte du département (caisse départementale scolaire) et de la commune (entretien de l'école, logement de l'instituteur, dépenses de divers personnels, etc.).

Il en va de même pour les dépenses d'équipement. Dans plusieurs cas, l'Etat participe pour une part très importante à des travaux que la collectivité locale serait dans l'incapacité d'entreprendre seule, mais laisse une fraction, d'ailleurs souvent très légère (15 à 20 p. 100), à la charge de la collectivité. Dans le cas de la commune, cette fraction peut être d'ailleurs plus ou moins prise en charge par le département.

Il arrive même que ces participations jouent en sens inverse. Rappelons à cet égard les exemples particulièrement typiques rencontrés au cours de la première partie. L'Etat oblige les communes à participer aux frais de personnel et de matériel de l'enseignement de façon quelquefois assez lourde, ainsi que nous l'avons constaté, mais il accorde aux communes une subvention calculée compte tenu du nombre d'enfants fréquentant les écoles.

Il se s'agit d'ailleurs pas d'exemples isolés ni même d'anomalies plus ou moins anecdotiques. La plus grande partie du budget du département sert ainsi de relais entre celui de l'Etat et de la commune et les interventions dans des domaines rentrant théoriquement dans le champ d'activité des communes constituent la plus grande partie de son activité. Nous nous trouvons donc en présence d'une situation qui a été véritablement institutionalisée.

Répond-elle à des besoins inéluctables, quelles en sont les difficultés ? Ne pourrait-on pas y apporter des remèdes ?

Ses causes.

Il est indéniable tout d'abord que les principales anomalies de ce système proviennent de causes financières. Dans un certain nombre de cas, il semble bien que l'Etat considérant à tort ou à raison (à une certaine période) que les collectivités locales avaient moins de difficultés financières que l'Etat, ait mis à leur charge des dépenses qui les intéressaient mais qu'elles n'avaient pas à assurer directement. Il s'agissait plus ou moins d'une transfert de charges de l'Etat vers les collectivités. Par contre, lorsqu'il estimait que les collectivités assumaient de trop lourdes dépenses, il les aidait financièrement.

Par ailleurs, il apparaissait logique d'intéresser les collectivités locales à des réalisations qui les concernaient — construction et entretien de routes, d'écoles, d'hôpitaux — et pouvaient apporter à leurs habitants un confort appréciable ou même augmenter pour l'avenir la richesse collective.

Enfin, la plupart des élus locaux n'émirent que de faibles protestations à l'institution de ces participations quand ils ne les approuvèrent pas. Cette attitude s'explique pour trois raisons: tout d'abord, l'établissement de cette politique de participation s'instaura progressivement à l'occasion de lois techniques votées séparément et le plus souvent sans consultation des édiles, d'autre part, il est exact que pendant longtemps, un certain nombre de communes ont été dans une situation financière sinon florissante, du moins aisée.

Mais surtout, les élus locaux voyaient dans la participation, si minime soit-elle, de leur collectivité un moyen de pouvoir prendre part à la décision, de l'influencer dans une certaine mesure et en tout cas de s'opposer à toute proposition qu'ils jugeraient inopportune.

Ces différentes explications valent surtout pour la commune. En ce qui concerne le département, il s'agit, dans une large part, d'une volonté de l'Etat de constituer un relais dans les participations qu'il est obligé d'accorder dans certains domaines. Il n'était pas possible d'étudier de Paris la situation des 38.000 communes de France, ni de leur accorder directement les contingents d'assistance ou de voirie. Au contraire, une collectivité s'offrait, moins éloignée que l'Etat, connaissant les difficultés locales sans cependant tout leur subordonner. Aussi, de plus en plus, le budget départemental prit cette allure de budget de transfert, destiné à recueillir les subventions du département et à les répartir entre les différentes communes.

Ses inconvénients.

Cette situation semble actuellement entraîner de graves inconvénients:

a) Les participations multiples et quelquefois en sens contraire que nous avons analysées, même si elles ne s'annulent pas comme le disent certains, entraînent de manifestes complications. Sauf dans le cas des dépenses d'assistance où des proportions sont établies, dans la plupart des autres cas, on assiste à des discussions très longues sur le point de savoir quelle sera la part exacte laissée à chaque collectivité. D'ailleurs, la part de celles-ci est quelquefois si faible, comparativement à la part de l'Etat (bien qu'étant énorme pour la commune) qu'on peut se demander si les complications engendrées par ce système et la perte de temps occasionnée compensent les avantages qui viennent d'être rappelés. Qu'on songe par exemple aux constructions scolaires sur le lourd mécanisme desquelles M. Sauvy avait attiré l'attention du Conseil économique dès 1954 (1). Dans ce cas, l'Etat contribue à concurrence de 70 p. 100 en moyenne et la charge de la commune après intervention du département n'est que de 10 ou même de 5 p. 100. Cette somme devra cependant être empruntée par la commune dans des conditions très onéreuses auprès d'établissements bancaires dépendant plus ou moins de l'Etat.

Une telle répartition conduira donc à alourdir la charge de la dette des collectivités locales, sans grand profit pour l'Etat. Bien plus, un membre du groupe de la pensée française a indiqué que suivant des estimations officieuses, les pertes de temps et les travaux administratifs nécessités par la répartition actuelle des dépenses en matière de construction scolaire représentaient plus de 10 p. 100 du montant de ces dépenses;

b) L'Etat donnant des subventions pour la plus grande partie des dépenses d'équipement et contribuant largement aux dépenses de fonctionnement par ses participations (et indépendamment de toute subvention de fonctionnement), il est normal qu'il veuille contrôler le bon emploi de ses fonds. La tutelle financière, dont certains élus locaux se plaignent, trouve ainsi sa justification;

c) Dans certains cas, on peut se demander si ce système n'aboutit pas à une dilution des responsabilités. A partir du moment où trois collectivités financent une opération, certains estiment que la surveillance et, le cas échéant, les économies possibles seront moins sévèrement assurées. Trop de personnes (morales par surcroît) étant intéressées et responsables, aucune ne le sera réellement.

Par ailleurs, les trois collectivités devront, en principe, être d'accord. Il en résultera des confrontations de points de vue et des arbitrages qui ne feront que retarder la réalisation de mesures urgentes. C'est ainsi que certains travaux neufs ou d'entretien ne sont pas toujours entrepris au bon moment ou dans des conditions satisfaisantes;

d) Toutes ces critiques peuvent d'ailleurs se résumer en une seule. A part les situations examinées plus haut, le régime des dépenses provient de raisons essentiellement historiques. Si ces motifs étaient justifiables, chacun individuellement, lors de l'intervention des différentes mesures, il faut maintenant se demander si les conditions économiques actuelles n'en rendent pas la modification indispensable.

Politique proposée.

Il n'est évidemment pas question de supprimer toutes les participations de l'Etat, ou du département aux dépenses communales. Malgré des inconvénients certains la justification de certaines de ces participations subsiste et il faut se garder de faire table rase du système actuel qui offre des avantages.

Toutefois, il semble qu'on devrait essayer de s'orienter vers une limitation des participations.

Les quelques exemples de participations réciproques devraient être réétudiés.

On peut également se demander si les participations de minime importance ne devraient pas être supprimées.

Enfin, sans vouloir donner à cette idée une signification trop exclusive, ne pourrait-on pas essayer de rendre chaque collectivité locale directement responsable de la gestion et du financement de telle ou telle activité même si d'autres collec-

(1) Rapport sur les constructions scolaires de l'enseignement du premier degré présenté au Conseil économique par M. Sauvy le 24 mars 1954.

tivités devaient fournir des participations. Cette conclusion rejoint en la nuançant celle formulée en matière de politique de décentralisation et tend à accorder à chaque collectivité une plus grande autonomie dans un secteur déterminé. Mais elle suppose une réforme d'ensemble de la répartition actuelle des charges.

§ III. — *Réforme de la répartition des charges entre l'Etat, les départements et les communes.*

Nous avons vu que ces trois collectivités s'occupaient simultanément de la plupart des dépenses et que la répartition avait été faite, compte tenu de circonstances historiques et financières. Les causes et les inconvénients de cette absence de répartition logique viennent d'être étudiées.

Il semble qu'une spécialisation tenant compte des attributions normales de chacune des collectivités devrait être opérée. La réforme du financement des dépenses préconisées ci-dessus ne peut d'ailleurs être effectuée que dans le cadre d'une nouvelle répartition des charges.

Certains élus locaux ont déjà travaillé dans cette voie et nous avons rappelé la distinction que d'aucuns voudraient établir entre dépenses d'intérêt général et dépenses d'intérêt local. Une telle séparation semble difficile à opérer mais il paraît moins ardu de déterminer les lignes directrices des dépenses dont devrait particulièrement s'occuper chacune des collectivités.

Le partage devrait être effectué en tenant compte, d'une part, des possibilités plus ou moins grandes des différentes collectivités d'accomplir efficacement telle ou telle dépense et de surveiller sa bonne exécution, d'autre part, de la facilité pour le contribuable de mieux localiser et de surveiller les dépenses.

Dans cette optique, à l'Etat devrait incomber le soin de s'occuper des grandes questions intéressant la France entière, qui supposent une coordination et ne peuvent être financées que par la collectivité nationale.

Le rôle du département est plus délicat à définir. Il n'a ni domaine ni ressources propres. Les propriétés départementales sont dans leur ensemble affectées à des services d'Etat; la fiscalité départementale repose sur des suppléments ajoutés à des impôts d'Etat, dont certains ont disparu depuis quarante ans.

Une telle situation s'explique d'ailleurs si l'on se souvient que le département a été créé en 1789 comme une simple division administrative de l'Etat et que cette tare originelle produit encore ses effets.

Actuellement, le budget départemental a surtout un caractère de relais et comporte principalement des dépenses d'assistance. Or, si utile soit-elle, cette catégorie de dépenses ne suffit pas à donner à cette circonscription un rôle actif. Peut-être faut-il voir dans ce manque d'attributions véritables, la raison de l'effacement relatif du département.

Pourtant nous sommes à une époque où, en raison des modifications survenues dans les domaines démographique, économique et technique, les problèmes doivent être replacés dans un ensemble et ne peuvent plus être traités séparément.

Jusqu'à présent, il ne semble pas qu'au point de vue administratif, un effort véritable de coordination décentralisée ait été tenté. Nous insistons sur le terme « coordination décentralisée », car il n'est pas question de voir l'Etat se saisir de toutes les questions.

Mais entre la commune et l'Etat existe justement cette entité qu'est le département, organisme qui, à part quelques exceptions, est de taille moyenne et doit permettre de résoudre les problèmes généraux qui se posent aux communes et qu'elles peuvent difficilement régler isolément.

Peut-être pour les raisons de commodité exposées ci-dessus, conviendra-t-il de laisser au département une partie de son rôle en matière d'assistance. Mais il convient d'insister sur le fait que cette mission nous semble secondaire, par rapport aux activités que nous voudrions lui voir confier.

Il ne s'agit d'ailleurs pas d'ôter à la commune toutes ses attributions. Elle conservera ce qui est d'essence purement locale (fonctionnement des services publics, notamment) et ainsi que nous l'avons déjà préconisé, aura dans l'exercice de ses fonctions une plus grande autonomie.

§ IV. — *Groupement de collectivités locales.*

Pour les dépenses qu'elles auront à assumer, il semble d'ailleurs qu'un grand nombre de collectivités locales auraient intérêt à se grouper, soit qu'elles constituent une agglomération, soit qu'elles aient une population ne leur permettant pas d'opérer les dépenses indispensables.

Les problèmes posés par les besoins identiques de communes voisines sont théoriquement réglés par les syndicats de communes. Ceux-ci ont été créés depuis longtemps et les articles 141 et suivants du décret n° 57-657 du 22 mai 1957 portant codification des textes législatifs concernant l'administration communale fixent les conditions de leur fonctionnement.

Mais les dispositions actuelles sont inspirées de l'esprit libéral et individualiste qui domine la loi de 1884. Elles supposent l'agrément des conseils municipaux et la détermination du ou des services qui seront gérés de façon intercommunale.

On peut se demander s'il n'y aurait pas intérêt à procéder de façon plus radicale. Une commune ne doit pas pouvoir faire obstacle à telle ou telle réalisation d'intérêt général pour des motifs personnels, financiers ou politiques.

Les Etats étrangers se sont d'ailleurs trouvés aux prises avec les mêmes difficultés et ont agi de façon très énergique. Des nations de mœurs politiques aussi dissemblables que l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie et la Hollande ont procédé à des regroupements autoritaires de communes qui semblent avoir très bien réussi.

Peut-on aller aussi loin en France ?

Quelques fusions de communes ont déjà été réalisées et il faut souhaiter qu'une telle politique soit continuée et amplifiée, mais nous ne nous dissimulons pas que, par sa hardiesse, cette méthode se heurtera à de nombreuses difficultés psychologiques plus encore que techniques.

Toutefois, le groupement de la plupart des communes urbaines pourrait être rendu obligatoire pour de nombreuses réalisations (voirie, travaux, logements...). Il conviendrait, d'ailleurs, que les attributions de ce groupement soient aussi étendues que possible et concernent tout ce qui n'est pas strictement communal. Des difficultés techniques et administratives devront être vaincues mais elles ne paraissent pas insurmontables. Tout au plus, conviendra-t-il de trouver une formule pour garantir l'autonomie politique de chaque commune même si son autonomie financière est dépassée dans de nombreux domaines. Peut-être, la notion d'association de communes préconisée par certains mais qui n'est pas encore prévue par la loi pourrait-elle constituer une solution ?

La situation n'est pas absolument identique pour les communes rurales. Un représentant du groupe de l'agriculture a insisté sur le fait qu'il convenait de laisser à des communes assez éloignées les unes des autres, la possibilité de se grouper en syndicats différents suivant les buts poursuivis. La configuration géographique, hydrographique, routière rend en effet très difficile toute unité de groupements.

Dans ce domaine, il conviendra donc de promouvoir le plus grand nombre de syndicats de communes et dans la mesure du possible d'amorcer une gestion intercommunale (secrétaires de mairie intercommunaux).

Quels que soient les aménagements apportés, il faut retenir que le but à poursuivre est de réaliser un regroupement des communes de France.

Une telle opération devra d'ailleurs être effectuée avec continuité mais avec tous les aménagements nécessaires et le temps voulu. Dans la situation économique actuelle, il ne semble pas possible de préserver l'autonomie communale prise au sens étroit du mot qui signifie isolement. Au reste, cette autonomie n'a jamais exclu les liens de solidarité entre collectivités locales ainsi qu'en témoignent les péréquations de recettes, recettes garanties et subventions de toute nature.

Une réforme semblable devra être opérée pour les départements qui, pour remplir leur rôle propre, devront se grouper. Mais dans ce domaine, il conviendra d'éviter un écueil. Les départements sont déjà groupés en diverses régions dont les circonscriptions géographiques varient avec l'objet de chacune. Une enquête récente en avait dénombré une douzaine qui avaient toutes une consistance géographique différente (régions militaires, administratives, académiques, des chambres de commerce...). Il ne semble pas utile d'en créer une supplémentaire.

Dans le domaine que nous étudions, le cadre des régions économiques (dont les contours devraient être modifiés, le cas échéant) paraît être le mieux adapté à la réunion de plusieurs départements pour des réalisations communes.

**

Nécessité d'une véritable décentralisation pour un certain nombre d'affaires, simplicité dans la répartition des dépenses, obligation d'une meilleure coordination soit par l'intermédiaire du département soit par le groupement de communes ou de départements, telles sont les lignes directrices de la politique que la commission des finances suggère en matière de dépenses locales.

SECTION II. — APPLICATION DE CETTE POLITIQUE

Il convient maintenant d'expliquer les conditions dans lesquelles cette politique devrait être appliquée et les résultats auxquels elle conduirait. Bien entendu, les mesures qui vont être étudiées ne sont pas limitatives et la politique définie ci-dessus pourra recevoir d'autres applications.

§ I. — *Dépenses d'assistance.*

L'assistance est un des domaines où la participation des diverses collectivités est la plus morcelée.

Dans la première partie du rapport on a indiqué que ces dépenses se répartissent en trois groupes, dans lesquels la participation de l'Etat, des départements et des communes est plus ou moins importante suivant que l'on considère la collectivité comme plus ou moins intéressée.

Les bases du système sont bonnes mais la répartition soulève, selon nous, de graves difficultés. Conformément aux lignes directrices dégagées ci-dessus, l'État devrait prendre ouvertement à sa charge les dépenses qu'il rembourse aux communes et surtout aux départements et vis-à-vis desquelles les collectivités locales n'ont aucun moyen d'action, initiative ou responsabilité.

Par contre, la commune payerait une plus grande partie des dépenses intéressant spécialement ses habitants et pour lesquelles les considérations de revenu et de situation personnelle sont très importantes. Il ne semble pas bon en effet que la commune ne supporte pas une certaine partie des dépenses dont elle a l'initiative. Des différentes auditions, et en particulier de celle de M. le sénateur Abel-Durand, il ressort que la départementalisation des charges d'assistance n'a pas donné les résultats attendus et que le fait pour les communes d'avoir à supporter des dépenses d'assistance a entraîné dans divers départements une diminution globale des dépenses d'assistance.

Ces deux principes devraient conduire à mettre à la charge de l'Etat une plus grande partie, sinon la totalité des dépenses du groupe I.

Quant aux autres catégories de dépenses d'assistance, elles subiraient les modifications suivantes :

L'allocation aux grands infirmes et incurables (loi Cordonnier) actuellement classée dans le groupe II, devrait être mise à la charge de l'Etat car ces allocations sont pratiquement accordées automatiquement et l'argument du ticket modérateur n'est pas valable.

Le groupe II pourrait recevoir un nombre appréciable de dépenses figurant actuellement dans le groupe III. Il en irait ainsi de l'assistance de longue durée, aux vieillards et aux infirmes ainsi que des allocations militaires. Dans ces domaines, l'intérêt de l'État est prédominant et les pouvoirs des communes bien qu'existants, sont assez faibles.

Par contre, certaines dépenses comme l'assistance médicale gratuite seraient laissées dans le groupe III, et la participation financière de la commune serait plus importante. En effet, l'admission à l'A. M. G. est prononcée par le maire et simplement ratifiée par la commission départementale. En une telle matière, le maire a donc un grand pouvoir et par son action personnelle a souvent une sérieuse influence sur le montant des dépenses. Enfin on peut espérer que les contribuables se préoccuperaient des répercussions financières qu'une liste trop longue de bénéficiaires entraînerait obligatoirement. On pourrait peut-être assister à des inégalités suivant la richesse des communes. Mais ce danger paraît moins grave que la complication actuelle et la simplicité est souvent plus rentable qu'une perfection coûteuse.

Il faut ajouter que les pays étrangers pratiquent largement ce système et font payer aux communes les dépenses qu'elles engagent en matière sociale.

L'aboutissement de ces propositions paraît devoir se heurter à diverses difficultés. A plusieurs reprises, en effet, le Gouvernement a envisagé de plafonner la part mise à la charge de l'Etat en matière d'aide sociale, suivant l'idée qui a présidé au vote de l'article 47 de la loi de finances de 1957 plafonnant la part de l'Etat dans les dépenses d'aide sociale des départements d'outre-mer. Les élus locaux sont vivement hostiles à ces projets qui risquent, selon eux, de constituer une transfert de charges au préjudice des collectivités locales.

La solution semble d'ailleurs ne pas être dans un plafonnement des dépenses, mais dans leur meilleure répartition.

§ II. — *Réduction de certaines dépenses.*

Indépendamment de cette réorganisation, certains estiment que les charges d'assistance sont d'un montant trop élevé. Ils rappellent les anomalies dénoncées dans les rapports de la Cour des comptes ou les différences inexplicables entre départements voisins mentionnées dans la première partie de cette étude.

Il semble bien que ces excès ne doivent pas être généralisés ni certains abus exagérés. Les indications recueillies auprès des services responsables montrent combien les contrôles ont été améliorés depuis quelques années.

Il faut cependant souhaiter que tous les abus, dont certains départements semblent être plus aisément le théâtre, soient réprimés et que les mesures d'assistance si nécessaires ne puissent être l'occasion de dilapidation des deniers publics.

Indépendamment des dépenses d'assistance, il existait d'ailleurs bien d'autres postes dont le montant pourrait être revu, soit pour raison d'inopportunité, soit parce que leur caractère somptuaire ne s'accorde pas avec les difficultés financières de l'Etat.

Autant dans les explications précédentes, nous avons insisté sur la nécessité de construire des écoles, des hôtels de ville, des marchés, des stades et des piscines, autant il convient de s'écarter résolument du grandiose et du somptuaire vers lequel poussent certains « hommes de l'art » pour des considérations de prestige ou par intérêt pécuniaire et auquel ne s'opposent pas suffisamment certains administrateurs.

De même, il a été rapporté à la commission des finances que quelques collectivités locales ont une tendance fâcheuse à considérer que leurs besoins en personnel ne sont jamais satisfaits, d'où une augmentation nettement abusive du nombre des auxiliaires départementaux et des agents communaux, soit pour des raisons personnelles, soit par suite de la mauvaise organisation des services.

Des compressions paraissent donc pouvoir être opérées dans certains budgets locaux.

Les conditions dans lesquelles on pourrait porter remède à ces abus ne sont d'ailleurs pas faciles à trouver.

Certains, tirant argument de ces anomalies, préconisent un renforcement de la tutelle des préfets et des trésoriers-payeurs généraux. Une telle méthode est tentante mais va à l'encontre de toutes les idées décentralisatrices exprimées plus haut et qui constituent le fondement de la commune et du département.

On peut d'ailleurs estimer que certaines dépenses exagérées ont été rendues possibles sinon encouragées par le sentiment que personne n'était responsable et qu'en fin de compte la collectivité bénéficiaire ne payait directement ou indirectement qu'une somme très modeste. Les modifications proposées ci-dessus, en rendant chacune des collectivités locales davantage responsables de ses dépenses dans des domaines d'action moins étendus, doivent permettre une plus sérieuse répression.

§ III. — *Les dépenses du département.*

Les caractéristiques actuelles aussi bien que les inconvénients des dépenses des départements ont déjà été examinés.

Compte tenu de la politique générale définie ci-dessus, des modifications assez sérieuses sembleraient pouvoir y être apportées afin de donner à cette circonscription un rôle plus actif que celui joué présentement.

Les dépenses départementales pourraient ainsi être orientées dans trois sens différents :

— assurer la répartition des contingents accordés par l'Etat dans un certain nombre de domaines (en particulier en matière d'assistance);

— coordonner diverses dépenses d'intérêt intercommunal;

— assumer directement certaines dépenses dont l'importance dépasse le cadre communal.

1° Les transferts proposés ci-dessus en matière de dépenses d'assistance répondent au premier but et doivent permettre la suppression du simple rôle de relais superflu. Suivant cette conception, l'Etat payerait directement les dépenses d'assistance ne concernant pas ou pratiquement pas les collectivités locales.

Par contre, lorsque ces dépenses ne peuvent être mises totalement à la charge de l'Etat ou de la commune, un organisme doit s'interposer entre ces deux collectivités pour assurer la péréquation et la répartition des subventions de l'Etat. Cet intermédiaire ne peut être que le département auquel l'Etat compte tenu d'un certain nombre d'éléments (richesse, démographie...) allouera des subventions qui seront à leur tour équitablement réparties entre les communes.

Une semblable modification devra être opérée dans la plupart des domaines;

2° Mais ce rôle doit demeurer modeste par rapport à la mission de coordination intercommunale qui incombe naturellement au département et qui a été, dans le passé, quelquefois oubliée.

Trop souvent, en effet, des réalisations sont faites en ordre dispersé par les communes. De nombreuses communes font des efforts louables pour promouvoir la construction notamment d'habitations à loyer modéré. Certains maires particulièrement actifs aménagent entièrement des lotissements.

Mais au cours des années passées, on a pu constater que certaines de ces réalisations étaient faites sans aucune coordination, ni plan d'ensemble. Les espaces verts, établissements scolaires, moyens de transports commodes ou rapides manquaient dans telles communes alors qu'ils auraient pu se trouver ou être développés beaucoup plus facilement à quelques kilomètres de là. Notons qu'une certaine part de responsabilité incombe également aux candidats au logement qui veulent tous faire bâtir dans telle ou telle localité, faisant ainsi augmenter le prix des terrains de certaines communes dans des conditions quelquefois exorbitantes.

En ce qui concerne la région parisienne, les difficultés signalées devenant très importantes ont rendu nécessaire la création d'un haut commissariat à l'aménagement de cette région.

Il ne semble pas utile dans la conjoncture actuelle de créer de nouveaux emplois de hauts fonctionnaires dans les autres départements que celui de la Seine mais il y aurait intérêt à ce que les conseils généraux et les préfets fassent ces prévisions et assurent cette coordination, et que les dépenses en résultant ne soient plus à la charge de la commune mais incombent aux départements.

Par contre, il ne semble pas que la commune doive se substituer au département en matière de construction d'habitations à loyer modéré. Ainsi que nous l'avons défini, le département doit avoir un rôle de coordination et d'animation. Il doit indiquer les conditions dans lesquelles devrait être aménagée telle partie du territoire mais il ne doit pas se substituer aux communes. Tout au plus, pourrait-il systématiser davantage son aide financière par les différents procédés que nous avons évoqués.

L'action du département ne doit d'ailleurs pas se limiter au logement et à l'urbanisme; il doit être associé à tout ce qui peut concourir à l'expansion économique d'une région et à l'étude des grandes lignes d'une telle politique. C'est l'objet des plans d'expansion dont les conseils généraux ont très souvent à délibérer.

Parmi les instruments de cette expansion, la loi a prévu les sociétés d'économie mixte dans lesquelles les départements entrent de plus en plus ainsi que l'a constaté le rapport présenté sur ce sujet par M. Masteau, sénateur, à l'assemblée des présidents de conseils généraux.

Enfin, un certain nombre de membres de la commission des finances ont exprimé le souhait que le département entreprenne une affectation plus rationnelle des locaux scolaires.

Dans certaines communes le nombre des enfants fréquentant les écoles décroît sensiblement. Dans son rapport sur les constructions scolaires de l'enseignement du premier degré, M. Sauvy avait estimé en mars 1954 que :

— 761 classes avaient moins de 5 élèves;

— 3.404 classes avaient entre 5 et 10 élèves;

— 7.957 classes avaient entre 10 et 15 élèves.

Ce ne sont pas les communes qui peuvent à elles seules réaliser un regroupement qui semble cependant indispensable, mais il importe que les départements et l'Etat essaient de résoudre dans les meilleurs délais les problèmes préalables que pose une telle réforme à savoir le ramassage des élèves et les cantines scolaires;

3° Enfin le département devrait intensifier son rôle en matière de coordination de dépenses intercommunales et même, le cas échéant, assurer lui-même certaines de ces dépenses.

La voirie constitue un excellent exemple en ce domaine. L'Etat ne peut s'occuper de toutes les routes de France. Les départements ont à leur charge un certain nombre de routes d'intérêt départemental généralement d'importance considérable. Mais les voies ordinaires qui sont très fréquentées et nombreuses sont entretenues de façon très différente suivant la richesse de la commune et l'activité de son maire. C'est ainsi que certaines routes sont goudronnées sur une partie de leur parcours et simplement empierrées sur une autre partie, rendant inutiles les dépenses faites pour le goudronnage.

Il semble qu'il y aurait intérêt à mettre à la charge des départements un certain nombre de ces routes d'intérêt communal. Le système serait d'ailleurs logique car les routes « surclassées » servent généralement autant aux habitants des communes voisines et même aux touristes qu'aux contribuables de la commune et ces derniers n'ont donc pas à en supporter les dépenses qui sont souvent très importantes.

L'exemple de la voirie qui est particulièrement caractéristique pourrait d'ailleurs être étendu à d'autres matières où le département trouverait un domaine d'action fort vaste et utile tant au point de vue de l'intérêt général que pour les finances communales (équipement civil, hospitalier, sportif, culturel).

§ IV. — *Les dépenses obligatoires.*

Les dépenses que l'Etat met obligatoirement à la charge des départements et des communes sont, comme nous l'avons vu dans la première partie de ce rapport, de nature extrêmement diverses. Les différentes raisons du transfert de ces dépenses aux collectivités locales ont également été mentionnées.

Dans certains cas, on a pu espérer que ces collectivités sauraient mieux accomplir que l'Etat certaines dépenses de personnel et de matériel, en raison de la proximité géographique (entretien des écoles, des mairies).

D'autres dépenses ont pour simple but d'assurer la vie des départements et des communes qui les acquitteraient même si elles ne leur étaient pas imposées.

Par contre, certaines dépenses semblent avoir été mises à la charge des collectivités pour des raisons principalement financières. L'esprit qui a présidé à cette attribution paraît être moins de confier aux communes et aux départements la mission qui leur revient que de réaliser des économies au profit de l'Etat.

La notion même de dépenses obligatoires a suscité de nombreuses protestations de la part des élus locaux à qui elles apparaissent comme irritantes, coûteuses et de très faible intérêt pour la commune et le département.

Aussi, l'Association des maires de France a-t-elle demandé depuis longtemps que les collectivités locales n'aient « à supporter que la seule charge des dépenses d'intérêt général local ».

Au cours de la séance du 8 juin 1956 à l'Assemblée nationale sur le collectif budgétaire de l'année 1956, M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur assura qu'un projet de loi portant transfert à l'Etat d'un certain nombre de charges actuellement supportées par les collectivités et relatives à des objets d'intérêt général était en cours de discussion entre les administrations intéressées. Il y aurait le plus grand intérêt à ce que le projet fût rapidement déposé.

Il devra faire une nécessaire distinction entre les dépenses selon qu'elles ont été mises à la charge des collectivités locales pour des raisons de bonne gestion technique ou d'opportunité

financière. La répartition sera peut-être difficile à opérer et certaines dépenses peuvent, sans nul doute, rentrer sous les deux rubriques. Il semble en tout cas indispensable que les dépenses de personnel et de matériel intéressant les différentes administrations publiques de l'Etat soient uniquement assurées par ce dernier.

Cette modification devrait entraîner de substantielles économies pour les départements aussi bien que pour les communes. Toutefois, il semble que les départements bénéficieraient davantage de cette mesure que les communes car de nombreuses dépenses incombent aux communes pour des raisons de commodité et de bonne gestion et devraient continuer à demeurer à leur charge.

En contrepartie de ces suppressions, le montant des subventions allouées par l'Etat pour des dépenses d'intérêt général devrait être revu et mis en harmonie avec les charges laissées définitivement au compte des collectivités locales.

§ V. — *Bilan des réformes proposées.*

Les différentes modifications proposées conduiront-elles à modifier sensiblement la charge des départements et des communes et à accroître celle de l'Etat ?

Malgré l'importance des mesures envisagées, leur répercussion sur les budgets locaux serait limitée pour deux raisons.

1° Pour un certain nombre de dépenses qui devraient revenir en tout ou en partie à l'Etat, celui-ci accordait déjà des participations aux départements et aux communes dont le montant devrait être diminué de la charge supplémentaire incombant directement à l'Etat. Il y aurait donc un simple transfert nécessité par les raisons exposées.

La modification pourrait d'ailleurs être assez importante. La réalisation totale des mesures proposées dans le domaine de l'assistance atteindrait environ 40 milliards, l'aide aux personnes âgées ayant coûté en 1955 plus de 19 milliards aux seuls départements.

De même serait supprimée la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général (environ 4 milliards).

2° Diverses modifications ne doivent entraîner aucune charge supplémentaire pour l'Etat soit parce qu'elles s'analysent en une économie définitive (réduction de dépenses inutiles ou somptuaires) soit parce qu'il s'agit d'un transfert entre départements et communes. Ainsi, l'extension du rôle du département ne peut avoir de répercussions sur les finances de l'Etat car ce sont des dépenses antérieurement assurées par les communes qui seront dorénavant mises à la charge des départements (voirie, assistance, plan d'aménagement du département).

Cependant, les mesures proposées risquent d'entraîner dans certains domaines, des charges supplémentaires pour l'Etat. Il en va ainsi de diverses dépenses obligatoires, dorénavant prises en charge par l'Etat, ou des dépenses en matière de travaux et d'acquisition pour la partie très faible restant jusqu'à présent à la charge des collectivités locales. Mais il ne semble pas que l'augmentation à en attendre devrait dépasser quelques dizaines de milliards, ce qui est malgré tout relativement minime pour un montant total de dépenses locales de près de 1.000 milliards en 1956, et comparativement aux améliorations et simplifications que ces changements doivent apporter aux finances communales et départementales.

Les transferts entre les départements et les communes seront proportionnellement plus importantes en raison de l'extension souhaitée du rôle du département. Mais ils peuvent difficilement être chiffrés et n'entraînent aucune conséquence quant au montant total à attendre des recettes locales.

***

Toutes ces conséquences ne doivent d'ailleurs pas surprendre. En effet, moins qu'un bouleversement général, la commission des finances souhaite que chaque collectivité soit responsable de ce qu'elles paye réellement. Par ailleurs, la répartition différente des tâches entre circonscriptions locales n'a aucune influence sur l'Etat, bien qu'elle puisse améliorer considérablement la gestion des finances locales et par voie de conséquence le développement de nos communes et de nos départements et augmenter leurs possibilités de réalisation.

CHAPITRE II

Réforme des recettes.

Les propositions formulées en matière de dépenses locales ont insisté sur l'idée que les dépenses devaient être réparties entre l'Etat et les collectivités locales de façon plus rationnelle et précise et qu'à des attributions mieux délimitées devait correspondre une plus grande responsabilité dans la gestion et le financement.

Dans ce même souci, votre commission des finances a essayé de déterminer les principes directeurs d'une réforme des recettes locales. Elle a tenu à envisager non seulement le côté fiscal mais encore l'ensemble des recettes aussi bien subventions qu'emprunts, afin de déterminer un plan complet de réforme.

Sur une telle matière, de nombreux projets et propositions de loi ont été déposés. Mais les réformes intervenues ont toujours été très fragmentaires et aucune proposition de portée générale n'a été adoptée. Il n'y a pas eu en matière de finances locales, le grand changement opéré en 1917 dans la fiscalité d'Etat mais une série de petites mesures sans grand lien les unes avec les autres et qui en fin de compte ont multiplié la charge des impôts sur la consommation, malgré leurs inconvénients.

Un nouveau projet de loi « tendant à aménager les ressources des collectivités locales » a été déposé, voici quelques semaines, sur le bureau de l'Assemblée nationale, sous le numéro 6474, par le gouvernement que présidait M. Félix Gaillard, M. Jean-Raymond Guyon en a analysé les caractéristiques essentielles au cours d'une longue et intéressante audition devant votre commission des finances. Les diverses modifications proposées seront étudiées dans les sections qui vont suivre. Toutefois, ainsi que le souligne son titre, ce projet aménage certaines ressources, mais ne constitue pas une réforme des finances locales. Ses principales dispositions consistent dans une nouvelle répartition de la taxe locale, l'extension de la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, la suppression de taxes d'un caractère archaïque, l'augmentation du taux de certaines autres et la modernisation de la taxe sur les prestations.

Au reste, la réforme des recettes locales est très délicate à établir. Non seulement les questions qu'une telle étude entraîne sont extrêmement nombreuses, mais la plupart ont un caractère technique si marqué qu'elles nécessitent de larges explications. Enfin, certains groupes de représentation (agriculteurs, artisans, commerçants, industriels) n'ont pas caché que, malgré les profonds inconvénients du système actuel, les inquiétudes que leur inspire une modification générale proposée par certains autres groupes les incitaient à se rallier à des aménagements apportés au régime existant et à repousser dans l'immédiat toute revision radicale.

Si la première section consacrée aux caractéristiques principales que semblent devoir présenter les recettes des collectivités locales n'a pas présenté de difficultés, par contre les autres développements ont été longuement discutés. Pour une meilleure compréhension du rapport, nous indiquerons dans une seconde section le point de vue des différents groupes avant d'exposer dans des sections ultérieures les réformes dont le principe a été adopté par la majorité de la commission en matière de centimes additionnels, de taxe locale, d'impôts divers, de subventions et d'emprunts.

SECTION I. — CARACTÉRISTIQUES QUE DOIVENT PRÉSENTER LES RECETTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Tout comme les dépenses, les recettes des collectivités locales présentent des caractéristiques différentes de celles des impôts d'Etat. Il convient donc de les rechercher et de les définir de façon à pouvoir apprécier si telle taxe ou tel impôt est normalement perçu au profit des départements et des communes ou, au contraire, s'il devrait alimenter les caisses de l'Etat.

Qu'une telle distinction ne soit pas considérée comme arbitraire ou théorique ! Certains impôts sont plus facilement perçus s'ils le sont au bénéfice d'une collectivité locale et inversement il est préférable à de nombreux points de vue que certains impôts soient réservés à l'Etat.

Trois principes essentiels semblent dominer toute création d'un nouvel impôt local. Deux d'entre eux ne soulèvent que

peu de difficultés; par contre, bien que simple dans son essence, le troisième a suscité plus d'hésitations.

A. — Le premier principe est *la neutralité vis-à-vis des contribuables comme vis-à-vis de l'Etat.*

On a pensé au siècle dernier que ce trait était applicable à tous les impôts aussi bien impôts d'Etat qu'impôts locaux. Depuis de nombreuses années, il ne semble plus possible ni même selon certains, souhaitable, de conserver cette neutralité aux impôts d'Etat. On estime que le Gouvernement doit pouvoir par l'impôt remédier à certaines situations tant sociales qu'économiques. Mais une telle orientation, concevable pour l'Etat qui a une vue d'ensemble des problèmes et dont les directives s'appliquent également à tous les Français, ne peut être admise pour les collectivités locales. D'une part, elles sont trop proches des redevables pour effectuer une inquisition exempte de passions, d'autre part, des différences trop sensibles pourraient apparaître entre deux départements voisins, voire deux communes limitrophes. Aussi l'impôt personnel doit-il être réservé à l'Etat, les collectivités locales devant se contenter des impôts réels. Suivant l'axiome connu: « l'Etat connaît la personne, le département et la commune ne connaissent que la chose ». C'est la raison qui a conduit le Parlement à réserver aux collectivités les « quatre vieilles contributions » essentiellement réelles et faisant largement appel aux signes extérieurs.

Cette neutralité doit être observée également vis-à-vis de l'Etat; les recettes des collectivités ne doivent pas entraîner de répercussions économiques contraires à la politique du Gouvernement.

B. — Le deuxième principe que devrait respecter toute recette locale est d'*être établie dans toute la mesure du possible sur une base locale*, d'être liée à l'activité économique du pays.

Nous avons insisté, dans le chapitre consacré à la réforme des dépenses, sur le fait que l'autonomie financière des collectivités devrait être particulièrement large en ce qui concerne les réalisations susceptibles, d'une part, d'être accomplies efficacement par les collectivités et financées en grande partie par elles et, d'autre part, d'être appréciées et surveillées par les contribuables.

Ces idées sont aussi valables en matière de recettes que de dépenses. Il convient que, dans toute la mesure du possible, les recettes aient une assiette locale, facilement compréhensible par tous, qui tienne compte des particularités de l'endroit et puisse même concourir à l'essor de la commune ou du département.

Certes, il ne sera pas possible de suivre toutes les conséquences de cette idée. L'application stricte de ce principe conduirait à faire de chaque collectivité une petite principauté indépendante où les communes ou départements riches pourraient faire de magnifiques réalisations tandis que des collectivités voisines qui seraient peut-être d'ailleurs à l'origine de la richesse des premières ne pourraient subsister. Une péréquation sur le plan départemental et à l'échelon national est donc indispensable, mais elle ne doit pas faire oublier la nécessité de lier activité et recettes locales.

C. — Si ces deux premiers principes ont été adoptés sans trop de difficultés par la majorité de votre commission des finances, par contre, le troisième a été plus discuté: *les recettes fiscales doivent-elles être indépendantes des impôts d'Etat ou en constituer une fraction supplémentaire ?*

Cette motion est applicable aussi bien en matière d'impôts directs (centimes additionnels) que d'impôts de consommation (taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires).

Les avantages de l'indépendance sont connus. On peut espérer que ces recettes seraient mieux adaptées aux ressources et aux besoins des collectivités. Les impôts perçus tiendraient compte de la richesse de la commune, des caractéristiques de son activité et même, dans une certaine mesure, du tempérament des habitants.

En outre, certains estiment que l'indépendance est le symbole des libertés locales. Si les recettes fiscales ne constituent qu'une fraction des recettes de l'Etat, les collectivités n'auraient plus aucune autonomie en cette matière et risqueraient très rapidement de ne plus pouvoir effectuer librement leurs dépenses.

A ces arguments d'aucuns font valoir que les avantages invoqués sont assez théoriques. Ils estiment que l'indépendance des recettes fiscales constituent surtout une source de complication pour les redevables, certains impôts, aussi bien directs qu'indirects, ayant deux assiettes différentes alors que la matière imposable est extrêmement voisine sinon identique.

Ils rappellent également que, dans un certain nombre de cas, les recettes indépendantes sont moins assurées pour les communes que ne le seraient des recettes liées à celles de l'Etat et que leur montant est souvent connu avec beaucoup de retard, rendant ainsi difficile l'élaboration des budgets. Au contraire, ils pensent que la liaison avec les recettes de l'Etat permettrait d'établir des prévisions certaines, l'Etat pouvant même prendre à sa charge les moins-values.

Malgré ces derniers arguments, il a semblé à la majorité de la commission que les avantages de l'indépendance des impôts l'emportaient sur les inconvénients. Les difficultés constatées sont assez souvent d'ordre technique et il doit donc être possible d'y remédier. Par contre, il semble indispensable que la commune et le département aient une large liberté pour l'établissement de leurs impositions afin que les recettes locales soient adaptées aux ressources et aux besoins des collectivités.

Section II. — Position des différents groupes sur le régime actuel des recettes locales et modifications proposées

Dans un but d'information objective et complète, le rapporteur a demandé aux différents groupes représentés au Conseil économique de bien vouloir faire connaître les critiques qu'ils formulent sur le régime actuel des finances locales et les modifications qu'ils proposent.

La plupart des groupes ont tenu à exposer oralement leurs positions. Les critiques et suggestions concernant les dépenses locales ont été exposées dans le chapitre précédent à l'occasion des modifications envisagées. Les points de vue des différents groupes étant assez proches, il n'a pas paru nécessaire de les indiquer séparément.

Par contre, en ce qui concerne les recettes des collectivités locales, des prises de position précises ayant été affirmées, il semble utile de les résumer avant de dégager le point de vue de la majorité.

§ I. — *Opinions émises par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O.*

Le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. a posé le principe qu'une réforme des finances locales devrait s'accompagner d'une réforme constitutionnelle et administrative, ainsi que d'une réforme de la fiscalité générale, cette dernière ayant notamment pour effet de reporter sur la fiscalité directe une partie de la charge de la fiscalité indirecte.

Il estime que la fiscalité devrait être « réelle », plus sommaire et plus stable, et correspondre mieux aux services rendus par les collectivités locales. Ainsi les impôts locaux seraient prélevés sur une matière imposable différente de celle des impôts d'Etat, et suffisamment localisée, de manière à garantir autant que possible l'autonomie des collectivités.

a) Impôts directs.

Sans chercher une matière imposable différente de celle qui supporte actuellement les impôts directs, le projet de réforme des finances locales présenté par ce groupe prévoit deux impôts directs, l'un frappant la valeur locative de tous les biens réels localisés dans la commune ou le département, l'autre frappant la valeur en capital des mêmes biens.

Le premier, dit *taxe sur la valeur d'usage*, serait assis directement sur la valeur locative des biens réels servant à l'habitation ou à l'exercice d'une profession non salariée. Cette valeur locative serait déterminée par évaluation administrative, et éventuellement corrigée pour remédier à l'évolution anarchique des loyers établis au nom des occupants et des exploitants. L'impôt serait établi au nom de l'usager, c'est-à-dire de celui qui occupe un terrain ou un local d'habitation ou qui utilise et met en œuvre les éléments servant de base à l'imposition en question.

La taxe sur la valeur d'usage aurait un taux unique pour tous les contribuables d'une même commune; elle se présenterait par ailleurs comme un impôt de répartition, mais devrait se tenir dans la limite de maxima fixés par la loi.

La taxe assise sur la valeur en capital des biens de toute nature localisés sur le territoire de la circonscription ou *taxe de propriété*, reviendrait à faire participer le propriétaire aux dépenses collectives destinées à la conservation et à l'amélioration de son patrimoine.

Lors de sa déposition, le groupe a d'ailleurs rappelé qu'une taxe basée sur le même principe peut, en vertu des articles 1544 à 1548 et 1554 à 1557 du code général des impôts, frapper d'ores et déjà les propriétés bâties et non bâties dans les communes de plus de 500.000 habitants.

Pour limiter les effets de cet impôt sur le capital, son taux, fixé par une loi, serait uniforme dans toute la France et devrait rester très faible.

Une fraction du produit de cet impôt alimenterait un fonds départemental de garantie et un fonds national de péréquation.

La combinaison de ces deux impôts devrait procurer aux collectivités locales des ressources suffisantes pour que puissent être supprimées les différentes taxes directes accessoires, dont le rendement est faible.

b) Suppression de la taxe locale et recettes de substitution.

Le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. juge souhaitable de supprimer la taxe locale sur le chiffre d'affaires en raison des récriminations et des conflits avec l'administration dont elle est l'objet de la part des redevables; d'autre part, son rendement, très inégalement réparti, oblige certaines localités à imposer à leurs contribuables un effort supplémentaire sur les centimes additionnels, tandis que, dans d'autres localités, son montant appréciable permet de dispenser les contribuables de payer trop de centimes.

La perte de recettes résultant de la suppression de la taxe locale serait compensée non seulement par les transferts de charge de certaines dépenses et par un léger renforcement de la fiscalité directe, estimée préférable à la fiscalité indirecte, mais aussi par des attributions équitables provenant d'un fonds national de péréquation, ce dernier étant alimenté notamment sur les ressources procurées par la T. V. A.

Le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O., au demeurant, ne pense pas que la réforme des finances locales qu'il préconise puisse être appliquée immédiatement dans sa totalité. Il estime qu'avant toute mise en application des sondages et des expériences à blanc s'imposent, qui devraient être étudiées par des groupes opérationnels (spécialistes et contribuables).

§ II. — *Opinions émises par le groupe des travailleurs C. F. T. C.*

Ce groupe estime tout d'abord qu'il convient de conserver aux collectivités locales la plus large autonomie, conforme aux principes démocratiques.

a) Impôts directs.

Ce groupe préconise un système d'impôts directs locaux réels, qui constitue plutôt un rajeunissement du système actuel qu'une innovation; il comprendrait une taxe d'habitation et des impôts locaux sur le capital (impôt foncier et contribution professionnelle).

La *taxe d'habitation*, assise directement sur des valeurs locatives « correctement évaluées », serait calculée en fonction d'éléments plus proches de la réalité que l'actuelle contribution mobilière, les abattements pour charges de famille étant maintenus. De même, l'impôt foncier serait établi sur des valeurs cadastrales revisées. Quant à la contribution professionnelle, elle se substituerait à l'actuelle patente. Elle comprendrait pour les commerçants un droit fixe élevé et un droit proportionnel basé sur la valeur locative, les industriels étant taxés d'après la puissance de leur outillage et le nombre de leurs salariés. La principale innovation consisterait d'ailleurs en ce que cette taxe inclurait dans son champ d'application les agriculteurs, qui seraient imposés en fonction de leurs moyens de production: terre, animaux, machines, personnel salarié.

Par ailleurs, les impôts directs accessoires, dont le rendement est faible, compte tenu des frais de recouvrement et de contentieux, seraient supprimés.

b) Suppression de la taxe locale.

Ce groupe estime également souhaitable la suppression de la taxe locale, étant donné qu'il est malaisé d'en réaliser une perception correcte.

Les collectivités pourraient trouver des recettes de remplacement dans les répartitions du fonds de péréquation, celui-ci étant alimenté par prélèvement sur le produit de la T. V. A.

Toutefois, le représentant de la C. F. T. C. a reconnu que la suppression de la taxe locale soulèverait des difficultés. Notamment, il importerait que les mesures de compensation qui devraient être prises n'aient pas sur les prix des répercussions qui pourraient aggraver les distorsions entre les charges supportées par les différentes catégories sociales.

§ III. — *Opinions émises par le groupe des travailleurs C. G. T.*

Ce groupe a tout d'abord insisté sur le fait qu'une réforme des finances locales ne doit pas se concevoir indépendamment d'une réforme de la fiscalité générale et qu'elle doit s'assortir de conditions politiques. Il a également rappelé la nécessité de laisser une autonomie aussi large que possible aux collectivités locales, autonomie dont le principe est inscrit dans la Constitution.

a) Impôts directs.

L'institution des impôts locaux suivants, assis sur des biens réels et localisés dans la commune de perception, a été proposée:

1° Un impôt sur la fortune assis sur toutes les propriété foncières bâties ou non bâties, calculé en fonction de la valeur locative de ces biens. Cet impôt serait progressif;

2° Une taxe d'utilisation fondée sur les mêmes bases que l'impôt sur la fortune et frappant tous les occupants, propriétaires ou non, non seulement des locaux d'habitation, mais également des locaux industriels, commerciaux et agricoles;

3° Une taxe professionnelle sur les exploitations et entreprises de toute nature, y compris les exploitations agricoles, établie sur la base de la main-d'œuvre et de l'équipement utilisés. La taxe professionnelle, qui se substituerait à la patente, aurait un taux progressif.

Les communes pourraient librement décider de l'application de ces taxes et, dans certaines limites, de leurs taux.

En outre, contrairement aux projets présentés par d'autres groupes qui, dans un but de simplification, proposaient la suppression d'impôts directs accessoires, la C. G. T. estime que les communes devraient rester libres de maintenir, à leur convenance, certaines taxes sur les spectacles, les cercles, etc.

Quant au département, qui devrait surtout jouer un rôle de relais, son budget serait essentiellement alimenté par les versements des communes, versements qui se feraient à des taux différents, suivant le caractère urbain ou rural des communes ou suivant l'importance de celles-ci.

b) Suppression de la taxe locale.

La taxe locale, qui présente de nombreux inconvénients, notamment ceux qui sont inhérents à son caractère d'impôt indirect, serait supprimée.

c) Fonds de péréquation et caisse nationale d'équipement des collectivités locales.

Etant donné que les communes disposent, pour faire face à leurs besoins, de ressources très inégales, il serait nécessaire d'établir un système de péréquation, de manière à aider les communes les plus défavorisées à équilibrer leur budget. Cette péréquation serait effectuée par l'intermédiaire d'un fonds national, alimenté par un prélèvement sur le produit de tous les grands impôts d'Etat.

Par ailleurs, compte tenu de l'orientation nouvelle à donner à l'activité des collectivités locales, il serait nécessaire de faciliter la possibilité pour celles-ci de recourir à l'emprunt dans les meilleures conditions. Ce rôle serait assumé par une caisse nationale de prêts et d'équipement, qui prêterait à long terme sans intérêt ou donnerait sa garantie aux emprunts émis directement par les collectivités locales.

La caisse serait alimentée:

1° Par une subvention importante du budget de l'Etat votée par le Parlement;

2° Par certains impôts particuliers, dont le produit pourrait être lui-même affecté;

3° Par des emprunts effectués auprès des organismes publics et semi-publics de crédit à long terme et à moyen terme;

4° Le cas échéant, par des dotations prélevées sur les excédents du fonds de péréquation;

5° Par les fonds libres des collectivités locales.

La caisse de prêts et d'équipement, comme le fonds de péréquation, seraient gérés directement par des représentants élus des diverses collectivités.

§ IV. — *Opinions émises par le groupe des associations familiales.*

Après avoir rappelé qu'il était partisan d'une autonomie des finances locales, ce groupe a souligné que, du point de vue des positions familiales, les problèmes se localisaient sur deux points du système fiscal local existant : l'impôt frappant l'habitation et la taxe locale.

1° L'impôt frappant l'habitation.

Ce groupe demande aux pouvoirs publics de tenir compte dans la détermination de cet impôt, de la situation de famille du contribuable. En effet, un logement de même superficie et présentant les mêmes caractéristiques n'est pas un indice de capacité contributive identique selon qu'il est occupé par un individu isolé ou par une famille comptant plusieurs enfants.

D'autre part, non seulement les deux critères, superficie et confort, se superposent et augmentent l'écart, à qualité d'habitation égale, entre le coût d'un logement destiné à une ou deux personnes et celui d'un logement correspondant aux besoins normaux d'une famille comportant plusieurs enfants mais encore on constate que les logements de catégorie modeste, dans les grandes villes en particulier, sont généralement de superficie restreinte, en sorte que pour trouver un grand logement il faut passer à la catégorie supérieure. Aussi, constate-t-on que les grands locaux sont souvent sous-occupés, tandis que trop de familles sont entassées dans des logements exigus.

Si le système fiscal n'est pas responsable d'un tel état de choses, il importe néanmoins qu'il ne vienne pas renforcer ces phénomènes de distorsion et il n'est pas conforme à l'intérêt général que la fiscalité vienne concourir à rendre plus difficile une bonne utilisation des logements existants.

Dans la législation actuelle le remède apporté consiste dans un abattement pour charges de famille, cet abattement étant proportionnel au nombre de personnes à charge. Mais cette mesure ne résoud pas l'ensemble de la difficulté puisque la déduction est fixée en valeur absolue et s'établit par rapport à un loyer minimum, laissant taxer intégralement l'effort fait par les familles pour accéder à des conditions de logement améliorées, et que par ailleurs, l'abattement est variable selon les communes.

Il conviendrait d'une part de préférer à un abattement fixe un mode de calcul établissant une meilleure égalité entre les contribuables, à l'intérieur d'une même catégorie de logements, et d'autre part de rechercher un système de correctifs qui rétablisse l'égalité devant l'impôt de commune à commune.

2° La taxe locale.

La question que pose la taxe locale n'est qu'une application particulière du problème général de l'impôt de consommation.

A niveau de vie égal, une famille paye davantage d'impôts de consommation qu'un individu isolé, du seul fait qu'elle dépense davantage : or, cette dépense ne correspond pas à une faculté contributive accrue. Si les ressources élémentaires peuvent être exonérées d'impôt direct par le jeu d'abattements à la base, l'impôt sur la dépense, non personnalisé, ne permet pas de telles mesures correctives.

Le palliatif actuel, consistant dans l'exonération des produits de consommation courante, n'est guère satisfaisant; d'une part, il dispense de l'impôt des contribuables qui pourraient l'acquitter; d'autre part, cette exonération accordée à tous, entraîne pour l'Etat une privation de recettes qui empêche ce dernier d'en étendre l'application à un nombre suffisant de produits.

Pour rétablir l'équité, il faudrait chercher une solution dans la restitution des sommes indûment perçues, cette restitution pouvant s'opérer sous la forme de ristourne forfaitaire. L'évaluation de la ristourne pourrait être effectuée sur la base de budgets-types, et l'on utiliserait pour son payement, les divers mécanismes payeurs déjà en place (dispositifs de payement des allocations familiales, des retraites, etc.).

§ V. — *Opinions émises par les représentants de la propriété bâtie.*

Les problèmes des finances locales ayant des incidences particulières sur la propriété bâtie, M. Ramarony, représentant de la propriété bâtie au Conseil économique, a informé la commission des desiderata formulés par cette branche d'activité.

Il va sans dire que les observations formulées à cette occasion ne concernent que certains aspects du problème. En outre, il convient de signaler qu'elles ont été suscitées autant par les propositions de réforme formulées par d'autres groupes que par la situation actuelle.

En ce qui concerne l'impôt local foncier, les représentants de la propriété bâtie souhaitent que l'assiette continue à être établie sur le revenu net.

Certes la base du revenu net effectif serait préférable, mais, pour des raisons d'ordre pratique, mieux vaut maintenir le principe actuel d'un revenu net forfaitaire, celui-ci étant déterminé en appliquant à la valeur locative un abattement forfaitaire correspondant aux frais d'entretien et de dépérissement. Simplement, le taux actuel de 50 p. 100 de cet abattement, retenu depuis le 1er janvier 1943, devrait être augmenté, puisque depuis cette date les charges de la propriété ont subi un accroissement bien supérieur à celui des loyers.

Partisans, en ce qui les concerne, du maintien du système actuel dans ses grandes lignes, les représentants de la propriété bâtie se sont en revanche montrés opposés au projet de réforme présenté par certains groupes de travailleurs.

Leur désaccord a porté sur les points suivants :

a) La patente :

Dans le système actuel, la patente comporte un droit fixe et un droit proportionnel basé notamment sur la valeur locative. On ne saurait lui substituer un impôt sur la valeur locative, car la valeur locative à elle seule n'est pas un élément suffisamment représentatif de l'activité commerciale.

b) taxe sur la valeur en capital envisagée dans le projet de réforme C.G.T.-F.O.

Après avoir fait observer que la taxe sur la valeur vénale prévue dans le code général des impôts et invoquée comme précédent dans le projet F. O. n'avait pour ainsi dire pas reçu jusqu'à présent d'application pratique (1), les représentants de la propriété bâtie ont opposé diverses objections au principe d'une taxe sur la valeur vénale :

1° Difficulté d'évaluer chaque année la valeur vénale d'un fonds de commerce, d'un atelier d'artisan, d'un cabinet d'avocat, d'un immeuble d'habitation;

2° Le prix de vente d'un même immeuble est très variable suivant qu'il s'agit d'une propriété occupée ou libre, le prix étant également différent suivant qu'il s'agit d'une habitation vendue à l'occupant ou à un tiers. Et même depuis quelques temps déjà, nombre d'immeubles occupés sont totalement invendables;

3° L'évaluation des immeubles, qui doit être faite à l'occasion des déclarations de succession, donne lieu à d'interminables discussions qui opposent bien souvent les contribuables aux agents du fisc. A une époque où l'on réclame de tous côtés une simplification de la fiscalité, il ne serait pas indiqué d'exiger du contribuable une évaluation impossible à fournir;

4° Tout impôt annuel sur un capital productif de revenu ne peut être acquitté que par prélèvement sur ce revenu.

Ce n'est que dans l'hypothèse où les loyers redeviendraient libres que l'on pourrait envisager d'asseoir l'impôt sur la valeur vénale, car alors seulement la valeur vénale de l'immeuble serait fonction de son revenu.

§ VI. — *Opinions émises par le groupe des chefs d'entreprises.*

Selon ce groupe, une réforme des finances locales est difficilement séparable d'une réforme politique et administrative et d'une réforme de la fiscalité d'Etat. Il estime d'ailleurs qu'il ne peut proposer une réforme totale de la fiscalité locale. Si séduisante que puisse être une modification qui ferait table rase du système actuel, il faut tenir compte des possibilités réelles et pratiques dans un avenir immédiat, et ne pas perdre de vue les difficultés auxquelles conduiraient les problèmes de transferts de charges qui se poseraient inévitablement.

a) Impôts directs.

Le groupe des chefs d'entreprises estime que l'extension du système en vigueur en Alsace et en Moselle, pourrait être envisagée. Quant à la réforme de la patente, qui est déjà entrée en vigueur, elle entraîne des transferts de charges inévitables, dont seule l'expérience permettra de dire s'ils sont supportables ou non.

(1) Les conditions d'application de la taxe sur la valeur vénale sont telles, aux termes du code, qu'elle ne peut être instituée qu'à Paris et à Marseille (villes de plus de 500.000 habitants). A Marseille, cette taxe n'existe pas. A Paris, son taux est infime.

Sur le maintien ou la suppression des taxes directes accessoires, ce groupe n'a pas pris de position formelle. A leur taux actuel, il reconnaît qu'un certain nombre de ces taxes n'ont qu'un très faible rendement et que, compte tenu des frais de perception, mieux vaudrait les supprimer. D'un autre côté, en faveur de leur maintien est invoqué le fait qu'elles sont généralement assez bien tolérées. En tout état de cause si l'on envisageait de permettre aux collectivités locales de se procurer au moyen de ces taxes de nouvelles ressources, il conviendrait de fixer de manière très stricte à la fois les recettes susceptibles d'être ainsi recouvrées et les taux susceptibles d'être appliqués.

b) Taxe locale.

Ce groupe juge inutile de reprendre la querelle des impôts directs et des impôts indirects à l'échelon local, querelle fondée sur une distinction qui, dans une large mesure, se trouve dépassée. Il a simplement rappelé que le transfert d'une part importante des impôts indirects sur la fiscalité directe ne devrait pas être considéré comme une panacée en raison des difficultés pratiques qu'il susciterait.

Quels que soient les indéniables inconvénients de la taxe locale, la prudence s'impose lorsqu'il s'agit de supprimer un impôt dont le produit atteint presque 230 milliards.

Par ailleurs, il a souligné que le système de la garantie des recettes ne devrait pas aboutir à une subvention déguisée. La garantie des recettes ne devrait jouer que d'une façon temporaire et pour une période courte. Au cas où la recette demeurerait insuffisante après l'expiration de cette période, des ressources nouvelles devraient être dégagées.

Des groupements de communes ou de départements dont les intérêts sont particulièrement liés devraient justement permettre de remédier à la situation des communes-dortoirs et des régions sous-développées.

c) Subventions.

Ce groupe demande la revision du régime des subventions aux collectivités locales en fonction des associations de collectivités qui s'imposent, des efforts de décentralisation et des transferts de charges.

Le plus souvent possible les subventions devraient être remplacées par des facilités d'emprunts.

A cet effet, il serait souhaitable de constituer une caisse des collectivités locales, qui pourrait être essentiellement alimentée par ces collectivités elles-mêmes.

§ VII. — *Opinions émises par le groupe de l'artisanat.*

Le groupe de l'artisanat a déclaré que, s'associant aux considérations développées avant lui par d'autres groupes, il se bornerait à préciser sa position sur certains points particuliers, sans viser à proposer une solution d'ensemble aux problèmes des finances locales.

Il a insisté d'abord sur la solidarité du système fiscal local et du système fiscal national, solidarité qui, à ses yeux, justifie le maintien, dans son principe, du système d'impositions locales actuel tant qu'une réforme d'ensemble — par ailleurs éminemment souhaitable — de notre fiscalité nationale n'aura pas été conçue.

Posant comme inopportune une réforme séparée des finances locales, le groupe de l'artisanat ne renonce pas à tout aménagement du système actuel, mais il importe particulièrement que soit respectée l'autonomie des communes, « conforme aux principes d'une démocratie réelle, et représentant l'un des derniers points d'appui d'une résistance à une centralisation administrative abusive ».

a) Impôts directs.

Ne considérant que la patente, puisque c'est seulement sous cette forme que les artisans acquittent les centimes additionnels, le groupe de l'artisanat a estimé ne pas pouvoir encore émettre un jugement définitif sur les effets du nouveau régime qui vient d'entrer en application. Toutefois des premières données de l'enquête actuellement en cours, il semblerait ressortir que les répercussions en sont, pour les artisans « importantes, critiquables, injustes et inégales ».

b) Taxe locale.

Sous la réserve de l'opportunité d'une réforme d'ensemble évoquée plus haut, dans le cadre du système actuel, les artisans admettent le maintien de la taxe locale. De même, le fonds de péréquation doit continuer à assumer une meilleure répartition des ressources entre les communes, mais son financement pourrait être réexaminé en fonction de la situation présente.

Enfin, il serait souhaitable d'envisager la création d'une caisse d'équipement qui serait alimentée par des fonds d'origine diverse, subventions, emprunts, excédents des communes.

§ III. — *Opinions émises par le groupe de l'agriculture.*

Le groupe de l'agriculture s'est particulièrement attaché à examiner le cas des petites communes, dont il a rappelé qu'elles représentent plus de 4/5 de l'ensemble des communes et qu'elles groupent la moitié de la population.

Du fait qu'elles n'ont pour ainsi dire sur leur territoire aucun commerce, ni aucune industrie, les petites communes sont le plus souvent privées des recettes tant au titre de la taxe locale qu'au titre de la patente, et obligées de tirer l'essentiel de leurs ressources d'une seule catégorie de contribuables: ceux qui sont passibles de la contribution foncière.

a) Impôts directs.

Le groupe de l'agriculture souligne la disproportion qui existe trop souvent en raison de l'étroitesse de l'assiette des centimes additionnels dans les petites communes, entre le montant de la contribution foncière des propriétés non bâties, théoriquement calculée en fonction de la valeur locative, et le revenu réel de l'exploitation imposée.

Par ailleurs, une revision des évaluations foncières établies en 1948, qui servent actuellement de base de calcul, serait souhaitable.

b) Taxe locale et fonds de péréquation.

Bien que leurs ressortissants payent l'impôt indirect à l'égal de tous les consommateurs, les petites communes ne tirent pour ainsi dire aucune recette de la taxe locale, et les allocations que leur accorde le fonds de péréquation sont très insuffisantes. Sans vouloir bouleverser le système actuel, il conviendrait d'assurer une répartition plus équitable du produit de la taxe locale.

La situation se trouve encore aggravée dans certaines régions où les petites communes rurales tendent curieusement à se transformer en communes-dortoirs. Il s'agit de centres industriels qui se développent très rapidement et qui drainent toute la main-d'œuvre disponible des environs, pratiquant notamment le ramassage par cars d'ouvrières et d'ouvriers venus des villages de la région.

Pour permettre aux petites communes de supporter ce bouleversement de leur vie locale, il faudrait modifier la répartition de la taxe locale, effectuée par le fonds de péréquation. Le produit de la taxe locale devrait être réparti entre la commune du lieu de travail, celle du siège de l'industrie, et celle de la résidence du personnel employé.

Section III. — Taxe locale

La commission a longuement discuté pour savoir s'il convenait de supprimer ou non la taxe locale. Le problème n'est pas nouveau, et déjà en 1956 la commission des finances, du crédit et de la fiscalité s'était prononcée sur divers projets tendant à remplacer la taxe locale par un impôt perçu en amont (1).

Bien que la majorité de la commission considère que la taxe locale figure parmi les impôts les plus fraudés et dont l'imposition est la plus délicate, elle a néanmoins estimé qu'en raison de l'importance des charges qu'il faudrait transférer sa suppression pure et simple n'était pas possible. C'est la même raison qui a, une fois de plus, emporté l'avis de la majorité de la commission, qui s'est prononcée pour le maintien de la taxe locale. Celle-ci a représenté en effet pour 1955 un produit

(1) Etude de quelques aspects de la fiscalité, séance des 24 et 25 avril 1956. *Journal officiel*, avis et rapports du Conseil économique n° 8 du 3 mai 1956.

de 36 milliards pour les départements et 166 milliards pour les communes, soit respectivement un pourcentage de 24 et de 51 p. 100 des recettes fiscales locales.

Seuls les représentants des organisations ouvrières C. G. T.-F. O., C. F. T. C., et C. G. T. ont voté pour la suppression de cet impôt. En effet, la C. G T.-F. O. propose une réforme totale de la fiscalité locale, ainsi que le groupe de la C. G. T.

La C. F. T. C. envisagerait de son côté la suppression de la taxe locale et son remplacement par une augmentation du taux de la taxe à la valeur ajoutée; toutefois, ainsi qu'il a été dit plus haut, les représentants de la C. F. T. C. reconnaissent que des mesures de compensation devraient être prises pour éviter l'incidence sur les prix d'une telle réforme, par suite dans certains cas d'une aggravation des distorsions entre les charges supportées par les différentes catégories sociales.

Parmi la majorité des commissaires qui se sont prononcés pour le maintien de la taxe locale, la plupart l'ont fait sans enthousiasme; les représentants du groupe des chefs d'entreprises ont fait remarquer qu'ils maintenaient leur préférence pour la taxe dite de « commercialisation », mais que, devant les difficultés de voir aboutir ce projet, ils préféraient maintenir ce qui existait.

Mais, à défaut de la suppression de cette taxe, plusieurs modifications doivent pouvoir en améliorer le fonctionnement.

Le groupe des chefs d'entreprises a souligné que ces modifications devraient notamment viser à réaliser l'égalité fiscale entre toutes les formes de distribution.

Se plaçant du point de vue de l'ensemble du système fiscal, la recherche de cette égalité est sans aucun doute souhaitable. Toutefois, on ne saurait assurer cette égalité en modifiant la seule taxe locale: certaines formes de la distribution sont assujetties à la taxe à la valeur ajoutée, et une justice fiscale apparente dans l'une des parties du système peut entraîner une injustice dans l'ensemble.

Les modifications retenues concernent l'assiette et le taux de la taxe, puis le fonctionnement des diverses formes de compensation.

A. — *Assiette et taux de la taxe.*

Certaines des suggestions proposées ont tout d'abord été écartées:

1° Au cours d'un de leurs récents congrès, les maires de France avaient demandé que les entrepreneurs de travaux immobiliers qui ne sont plus soumis à la taxe locale depuis la réforme de 1954 y soient de nouveau assujettis. Ils estimaient qu'une telle mesure serait de nature à procurer des recettes non négligeables aux communes où se réalisent actuellement de grands ensembles et qui de ce fait doivent supporter de lourdes charges.

Devant l'importance de ce problème, la commission des finances a demandé l'avis de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme qui a donné un avis défavorable fortement motivé qui figurera en annexe du présent rapport.

Après avoir étudié ce document, il a semblé à la commission des finances que les remarques faites par la commission compétente en matière de travaux immobiliers étaient fondées et qu'il n'était pas opportun dans les conditions actuelles de majorer le coût de la construction.

Certes, on peut envisager d'exonérer les travaux immobiliers de la T. V. A. pour les assujettir à la seule taxe locale. Une telle solution diminuerait le coût de la construction en même temps qu'elle donnerait satisfaction aux collectivités locales. Mais la commission des travaux publics a chiffré à environ 120 milliards la perte qu'une telle réforme entraînerait pour le Trésor compte tenu du fait que la T. V. A. à 19,50 p. 100, grevant le coût des matériaux, ne serait plus déductible.

En raison de ces nombreuses difficultés d'ordre technique et psychologique, la commission des finances, à l'unanimité, s'est déclarée hostile à l'assujettissement des entrepreneurs de travaux immobiliers à la taxe locale;

2° Elle a de même repoussé un autre vœu des maires de France tendant à ce que la surtaxe communale facultative qui est actuellement de 0,45 p. 100 soit fixée à 0,75 p. 100 ce qui porterait le taux global de la taxe locale de 2,75 p. 100 à 3 p. 100, compte tenu de la surtaxe départementale facultative de 0,10 p. 100.

Il lui a semblé en effet que toute augmentation de la taxe locale risquerait d'être un facteur de hausse des prix et qu'une telle initiative devait être actuellement entièrement proscrite.

3° Par contre elle a fait sienne la demande des maires de France et présidents de conseils généraux protestant contre les modifications apportées par l'Etat à l'assiette de la taxe locale. Au cours des dernières années, l'Etat, pour des raisons de politique financière, d'ailleurs très concevables, a exonéré des produits de large consommation, essayant de freiner ainsi la hausse de coût de la vie mais réduisant en même temps considérablement les ressources des collectivités locales.

La majorité de la commission a estimé qu'il convenait à l'avenir d'éviter que l'Etat pour des raisons que les collectivités locales ne peuvent et n'ont pas à apprécier modifie l'assiette de la taxe locale. Le représentant du groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. a toutefois remarqué que les réductions d'assiette avaient été assorties de compensations en faveur des communes.

Sans vouloir remettre en cause les décisions prises au cours de ces dernières années en fonction de la politique de détaxation, la commission a estimé qu'il était nécessaire que les dirigeants des collectivités locales ne voient pas leurs prévisions bouleversées par le fait du prince.

A cette occasion, un des représentants du groupe des chefs d'entreprises a rappelé qu'il préconisait une taxation uniforme pour tous les produits et pour tous les assujettis.

B. — *Fonctionnement des diverses formes de compensation.*

Rappelons tout d'abord que la taxe locale fait l'objet de deux systèmes de compensation actuellement totalement différents:

— le fonds national de péréquation;

— le compte annexe.

Le fonds national de péréquation a pour but d'harmoniser la situation des départements dans lesquels se trouvent des grands centres commerciaux, et qui, par conséquent, perçoivent des sommes importantes au titre de la taxe locale et la situation des départements moins favorisés. Les conditions de répartition du fonds ont été exposées dans la première partie de ce rapport.

Le compte annexe au contraire, de création récente (décret du 30 avril 1955), doit compenser les pertes de recettes susceptibles de résulter pour certaines collectivités locales de la modification d'assiette entraînée par ce décret. Pour cela, sont versées au compte les plus-values de recettes correspondant pour chaque département ou chaque commune à la différence entre le total des sommes perçues au titre des attributions directes de la nouvelle taxe locale et le total des sommes reçues sous le régime antérieur. Les excédents ainsi collectés doivent être utilisés à rembourser aux collectivités déficitaires la moins-value enregistrée. En outre l'Etat garantit aux collectivités, suivant des modalités précisées dans la première partie de ce rapport un minimum de recettes qui passa successivement de 104 p. 100 en 1955 à 108 p. 100 en 1957, et qui est de 112 p. 100 dans le projet présenté par M. J.-R. Guyon.

Ce sont ces deux systèmes avec les conséquences qu'ils entraînent qui furent successivement examinés et critiqués au cours de plusieurs séances de la commission des finances.

a) Tout d'abord celle-ci a affirmé, après un long débat, la légitimité du *maintien du fonds de péréquation* qui permet de compenser certaines injustices. Il convient cependant de remarquer qu'au nom du principe de la responsabilité financière préconisée en faveur des communes et des départements, divers commissaires s'étaient inquiétés de savoir si le prélèvement d'un certain montant de recettes au détriment des communes réputées riches ne s'accompagnait pas pour ces dernières d'un relèvement indispensable du taux des centimes additionnels.

Toutefois d'autres commissaires avaient fait remarquer que les habitants des petites communes et des communes dortoirs faisant la plupart de leurs achats dans les grandes villes attractives du voisinage, il était normal qu'on procédât à une large péréquation. Certains avaient même préconisé de répartir une plus grande partie de la taxe locale entre les diverses collectivités en raison de la concentration croissante des transactions. Ils avaient rappelé que cette question rejoignait celle du regroupement des communes à l'intérieur d'agglomérations, de groupements de communes, etc.

Allant encore plus loin, quelques commissaires estiment que le système réalisé pour la région parisienne par le décret n° 57-393 du 28 mars 1957 prévoyant que le produit de la taxe locale sera réparti par agglomération, devrait être étendu à toute la France et que les arrêtés prévus par l'article premier

de ce texte ne devraient pas viser la seule région parisienne. Ils firent valoir que la notion de « commune attractive » vaut pour l'ensemble du pays et que dans certains cas, des communes essentiellement rurales ont vu leur économie complètement bouleversée du fait de la proximité d'une ville industrielle en développement.

La majorité de la commission n'a cependant pas suivi ces membres trop novateurs et a simplement demandé que les normes appliquées en matière de répartition du fonds commun de péréquation soient améliorées pour tenir compte de la situation particulière des communes dortoirs et de certaines communes rurales qui, par suite de l'émigration des populations habitant la campagne et des achats massifs dans quelques centres commerciaux, se trouvent dans l'incapacité de faire face à leurs besoins.

b) Si le principe du fonds national de péréquation n'a pas été contesté, par contre, la commission des finances, après une discussion très approfondie a conclu à la *suppression de la garantie de recettes* soit par l'intermédiaire du compte annexe, soit par tout autre procédé.

Plusieurs raisons ont entraîné une telle décision:

Il convient tout d'abord de ne pas perdre de vue que le compte annexe fut créé en 1954 lorsque à la suite de la réforme fiscale votée par le Parlement et modifiant profondément la taxe sur le chiffre d'affaires, les collectivités locales se trouvaient dans l'impossibilité de faire des prévisions. Il était normal à ce moment que l'Etat leur vienne en aide et leur permette d'équilibrer leur budget en tenant compte du développement des transactions. Mais maintenant, les collectivités locales bénéficient d'une expérience de trois ans et s'il est possible de prolonger l'état de choses existant d'un ou deux ans, il est anormal si l'on veut maintenir l'autonomie financière des collectivités locales, de leur enlever toute responsabilité.

C'est d'ailleurs cet argument de principe qui a conduit la commission à ne pas réclamer la modification du compte annexe mais sa pure et simple suppression. Tous les commissaires ont été d'accord pour estimer qu'il était illogique de réclamer une gestion autonome et la protection des recettes. L'un d'entre eux a même fort justement déclaré que péréquation et garantie de recettes étaient dans une certaine mesure contradictoires. La première qui est une redistribution des recettes des communes et des départements trouve sa justification dans le principe de l'autonomie des collectivités locales. La seconde, au contraire, accordée par l'Etat compromet cette autonomie car elle implique un droit de regard par l'Etat sur l'usage qui est fait des attributions octroyées.

Une telle attitude va donc à l'encontre du projet de loi déposé par le précédent gouvernement et transmis au Conseil de la République le 20 mars dernier.

Dans son dernier état, ce texte prévoit:

— en 1958, un minimum par habitant garanti par le fonds national de péréquation de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, de 112 p. 100 du montant des recettes de 1954;

— les années suivantes, un système de garantie de recettes fondé sur des critères objectifs permettant d'apprécier les besoins des collectivités locales et en particulier de relever le minimum garanti à toutes les communes.

Quel que soit le système de payement adopté (fonds national de péréquation, compte annexe ou subvention pure et simple du Gouvernement) votre commission des finances est en désaccord sur le principe même de la garantie de recettes. Pour les raisons qui ont été exposées, il lui semble que les communes ne peuvent continuer à bénéficier d'une telle protection et à réclamer l'autonomie locale. Il lui apparaît que la seule attitude possible soit le retour au système existant avant 1954, et la répartition par le fonds national de péréquation, qui peut d'ailleurs être aménagée au profit de certaines communes.

***

En définitive, sur cette importante question de la taxe locale, si, pour des raisons développées plus haut, la commission n'a pas cru devoir proposer une suppression, elle a été unanime pour demander que les aménagements apportés simplifient tant la perception que la répartition.

A ceux qui estimeraient qu'une telle position est trop modérée, il est possible de répondre que les modifications partielles proposées seront déjà assez difficiles à faire entrer en application, et qu'aucune des solutions de remplacement envisagées ne semblait présenter plus d'avantages que le système actuel modifié comme il vient d'être indiqué.

SECTION IV. — CENTIMES ADDITIONNELS

On s'accorde à reconnaître que le système des centimes additionnels présente de graves inconvénients, notamment en raison des complications qu'entraîne le calcul de l'impôt et du caractère artificiel de l'assiette reposant sur des principaux fictifs. Toutefois, seules les organisations de salariés, partisans d'une réforme profonde de la fiscalité locale, se sont déclarées favorables à la suppression des centimes additionnels. La majorité de la commission a exprimé sa crainte de voir s'instaurer un système nouveau dont il serait malaisé de calculer les incidences, et a estimé préférable de maintenir le système existant.

C'est ainsi qu'un membre de la commission, maire d'une petite commune, a fait valoir que le mécanisme du calcul du centime, pour compliqué qu'il soit, permet aux municipalités de connaître à l'avance le rendement de l'impôt et, par conséquent, d'en fixer le taux en fonction des besoins.

Si votre commission des finances s'est prononcée en faveur du maintien du système des centimes additionnels dans son principe, elle a néanmoins préconisé un certain nombre d'aménagements qui pourraient être apportés au régime existant.

Tout d'abord, il serait souhaitable que soit réalisée une harmonisation entre les matières imposables servant de base de calcul aux anciennes contributions directes. Il n'existe, en effet, à présent aucune commune mesure pour l'évaluation du principal fictif retenu selon qu'il s'agit d'une propriété foncière, d'une habitation ou d'un fonds de commerce; la règle en vertu de laquelle le même nombre de centimes affecte les différents principaux fictifs, de manière à ne pas modifier la répartition de la charge entre les contribuables des différentes catégories, ne fait que consacrer cette inégalité de base.

En ce qui concerne la contribution des propriétés foncières bâties et non bâties, il serait souhaitable que la base de calcul actuelle soit rapprochée de la réalité. La valeur cadastrale, en fonction de laquelle elle est établie, devrait résulter d'une évaluation correcte et récente et donner lieu à des révisions périodiques suffisamment fréquentes, des coefficients pouvant en outre être appliqués, le cas échéant, entre deux révisions en vue d'adapter la base d'imposition à l'évolution des loyers.

On sait que théoriquement des revisions quinquennales sont désormais prévues, et que la première de ces revisions devait être entreprise en 1955. Il est à déplorer que les mesures prévues n'aient pas encore actuellement reçu d'application.

Une telle carence est particulièrement regrettable en matière d'évolution des valeurs cadastrales des propriétés non bâties. Les représentants du groupe de l'agriculture ont souligné que, pour les agriculteurs, l'incidence des centimes locaux est liée à l'évaluation du revenu cadastral et que, dans l'avenir, toute modification vaudra ce que vaudra l'appréciation des valeurs cadastrales. Ils ont également indiqué les inconvénients d'évaluations trop anciennes ne tenant pas compte du fait que certaines terres ont pris de la valeur depuis le siècle dernier tandis que d'autres, situées dans les régions en voie de dépeuplement, en ont beaucoup perdu.

Dans l'état actuel des choses, l'évaluation pour les propriétés non bâties résulte, ainsi que nous avons eu l'occasion de le dire dans la première partie de ce rapport, de la revision accélérée opérée en 1948. Diverses critiques sont adressées à cette évaluation par les représentants du groupe de l'agriculture.

Ils reprochent tout d'abord aux évaluations leur absence d'homogénéité, que ce soit sur le plan régional, départemental ou national. Ils leur reprochent également de ne pas tenir un compte exact des charges d'entretien des bâtiments. D'autre part, la détermination des valeurs locatives serait faite selon eux à l'aide de baux dont le fermage n'est pas toujours représentatif du fermage moyen de la commune.

Par ailleurs, dans le même ordre d'idées, les agriculteurs critiquent la date de référence alors fixée au 1er janvier 1948.

Selon eux il y a eu surestimation, du fait qu'à cette époque d'instabilité économique les prix agricoles bénéficiaient d'une montée en flèche due à la pénurie; la viticulture se serait notamment trouvée jusqu'à une date récente défavorisée par cette date de référence, le prix des vins n'ayant depuis lors — si l'on excepte l'actuelle « flambée » qui n'est qu'un accident — cessé de s'amenuiser.

Les représentants du groupe de l'agriculture estiment que la prochaine revision devra être effectuée en tenant compte des directives suivantes:

a) Référence obligatoire aux travaux des commissions consultatives des baux ruraux;

b) Institution d'un abattement différentiel au titre des bâtiments pour représenter l'importance exacte des charges supportées à ce titre par les petites, les moyennes et les grandes exploitations;

c) Augmentation de l'abattement d'un cinquième représentant les charges d'entretien de la propriété;

d) Pour les baux stipulés payables sur la base du prix de certains produits à cours variables, calcul de la valeur locative cadastrale d'après la moyenne des cours sur une assez longue période;

e) Résurrection des anciennes « commissions de classificateurs » dans lesquelles les agriculteurs étaient mieux représentés que dans les actuelles commissions communales des impôts directs;

f) Homogénéisation préalable au stade départemental par la détermination de « valeurs encadrantes » fixant pour les différentes valeurs locatives une évaluation minimale et maximale s'appliquant à l'ensemble du département;

g) Homogénéisation des résultats au stade cantonal ou régional avec consultation obligatoire des fédérations départementales des syndicats d'exploitants agricoles;

h) Revision des conditions d'appel contre les nouveaux tarifs;

i) Etroite collaboration administration-profession tout au cours des travaux de revision.

En ce qui concerne la contribution mobilière, le représentant du groupe des associations familiales a rappelé que l'abattement pour charges de famille, proportionnel au nombre de personnes à charges, ne serrait pas d'assez près la réalité. En effet, non seulement le contribuable chargé de famille doit occuper un appartement plus vaste qu'un individu isolé sans que pour autant sa capacité contributive soit plus importante, mais encore par la force des choses, il se trouve généralement obligé de choisir une habitation de catégorie supérieure, les logements de catégorie modeste étant dans la plupart des cas de petites dimensions. Or, dans les conditions actuelles les déductions sont fixées en valeur absolue et s'établissent par rapport à un loyer minimum quelle que soit la catégorie de l'habitation, en sorte qu'est taxé intégralement l'effort fait par les familles pour accéder à de meilleures conditions de logement. Par ailleurs, il peut paraître regrettable que l'abattement soit variable d'une commune à l'autre selon la structure démographique et les conditions de l'habitat.

Le représentant du groupe des associations familiales a luimême reconnu la difficulté de trouver une formule de calcul répondant à ces diverses exigences. Il a exprimé le désir que des recherches soient entreprises dans ce sens par les services compétents de l'administration, et a admis qu'une amélioration serait d'ores et déjà acquise si aux abattements fixés était substitué un système de décote.

En ce qui concerne la patente, tant les chefs d'entreprise que les artisans ont réservé leur jugement sur son nouveau régime, estimant qu'il était prématuré de se prononcer sur une réforme qui vient seulement d'entrer en application. Aussi longtemps qu'une connaissance exacte du résultat de cette réforme n'aura pas été acquise, il ne sera pas possible de présenter des observations ou de proposer de nouveaux aménagements.

En résumé, en attendant une réforme plus profonde de la fiscalité locale, ce n'est pas tant sur le mécanisme des centimes additionnels que devraient porter les aménagements, que surtout sur la modernisation de l'assiette. C'est déjà dans cet esprit qu'a été décidée la réforme de la patente et il est à souhaiter que cette tentative de rajeunissement des impôts locaux soit poursuivie.

Section V. — Autres impôts

Nous avons vu dans la première partie de ce rapport qu'indépendamment des impôts à grand rendement, centimes additionnels et taxe locale, les communes et les départements peuvent instituer divers impôts et taxes accessoires:

— pour les départements le rendement de ces impôts est faible, moins de 3 milliards (1), soit 2 p. 100 de l'ensemble des recettes fiscales;

— pour les communes, si le produit total s'élève à 64 milliards environ (1), soit 19 p. 100 de l'ensemble des recettes fiscales, il est constitué par une grande diversité de taxes.

(1) Non compris les droits d'enregistrement.

Certaines d'entre elles ont un produit si faible qu'il est presque entièrement absorbé par les frais de recouvrement et de contentieux: en 1954, la taxe sur les instruments à clavier a rapporté 1.200.000 F environ.

Les divers impôts accessoires ont chacun une assiette particulière et un taux spécial. De surcroît, comme ils sont à la libre disposition des collectivités, leur taux varie d'une localité à l'autre et tel élément retenu comme matière imposable sur un territoire déterminé n'est pas imposé dans le département voisin, voire dans la commune voisine.

Aussi, votre commission s'est-elle demandé si une simplification ne pourrait pas être apportée à ce système. Des mesures de cet ordre ont d'ailleurs déjà été préconisées dans divers projets tendant à une refonte et une modernisation de notre fiscalité locale.

Leur suppression simplifierait la tâche des administrations chargées de leur assiette et de leur perception, et éviterait des taxations d'autant plus irritantes qu'elles sont multiples, qu'elles touchent inégalement les contribuables, enfin qu'elles reposent souvent sur des signes extérieurs de richesse valables au siècle dernier mais désormais périmés (ne pourrait-on choisir de meilleurs critères que les pianos, les précepteurs, les balcons ?). En outre, quelques-unes de ces taxes ont une assiette très voisine de celle des centimes additionnels avec lesquels elles font en somme double emploi.

A l'inverse, cependant, on peut objecter en faveur des impôts annexes que leur assiette, distincte non seulement des impôts d'Etat mais des grands impôts locaux, peut, si elle est adaptée aux particularités de la collectivité intéressée, et si elle est assortie d'un taux convenable, apporter des ressources non négligeables. Leur caractère généralement facultatif permet aux municipalités et aux départements d'user au mieux de leur autonomie, et leur suppression au nom d'une uniformisation de la fiscalité serait aller à l'encontre du principe de la décentralisation.

Certains sont allés particulièrement loin dans cette voie. Nous avons signalé plus haut qu'un ministre des finances avait envisagé d'étendre la liberté donnée aux collectivités d'instituer les impôts et taxes de leur choix en fonction de leurs besoins: les collectivités auraient même eu la faculté de supprimer la taxe locale, à charge pour elles de se procurer avec d'autres impôts les recettes fiscales correspondantes. En fait, cette généralisation a été abandonnée. Outre qu'elle avait été jugée contraire aux principes de notre Constitution par le Conseil d'Etat, car seul le Parlement est habilité à créer l'impôt, on a estimé qu'elle aurait, dans son application pratique, soulevé quantité de difficultés: d'ordre politique quant au choix des critères de l'impôt, d'ordre économique en raison des distorsions de prix qui en seraient résultées de commune à commune.

Il semble donc que vouloir supprimer sans exception tous les impôts accessoires constituerait une solution trop radicale, qui apporterait une simplification satisfaisante pour l'esprit, mais ne tiendrait pas suffisamment compte des réalités. Une position plus nuancée doit être adoptée, répondant aux principes directeurs suivants.

Tout d'abord, sans porter préjudice à l'autonomie des départements et des communes, il est souhaitable que l'impôt — surtout s'il a une incidence sensible sur les prix — soit fixé de manière assez uniforme sur tout le territoire. Ensuite, il y aurait intérêt à supprimer les complications inutiles en supprimant les impôts à faible rendement ou ceux dont l'assiette n'est plus adaptée à la réalité. S'orientant dans cette voie, le projet de loi tendant à aménager les ressources des collectivités locales qui est actuellement à l'étude propose la suppression de taxes telles que la taxe sur les chevaux, voitures, mules et mulets, la taxe sur les instruments de musique à clavier, la taxe sur le colportage, etc.

En revanche, pourraient être instituées ou maintenues deux catégories d'impôts et taxes accessoires. D'une part ceux qui sont de nature à produire des recettes suffisantes et dont l'assiette est représentative de la richesse de la population intéressée. Eventuellement, les impôts répondant à ces caractéristiques pourraient voir leurs taux majorés de manière qu'ils puissent assurer à la collectivité perceptrice des ressources satisfaisantes.

D'autre part, il y a lieu de prévoir le maintien — éventuellement l'institution — des taxes correspondant à la rémunération de services effectivement rendus. Tel est le cas des taxes de balayage, de déversement à l'égoût, d'enlèvement des ordures ménagères, dont le principe relève moins de la notion de contribution que de celle de rétribution par l'usager d'un service public.

Cependant, il ne semble pas qu'il faille attendre de ces impôts un grand rendement ni qu'ils puissent remplacer les centimes additionnels ou la taxe locale.

Une telle substitution eût peut-être été partiellement possible si la commission avait adopté la suggestion de l'un de ses membres, M. Compeyrot, qui préconisait la résurrection et la généralisation de la taxe sur les plus-values. S'appuyant sur des précédents historiques incontestables qui prouvaient l'intérêt et le rendement de cet impôt, notre collègue proposait de taxer les plus-values que les biens immobiliers (maisons, terrains, fonds de commerce), peuvent acquérir, non du fait de la dévaluation de la monnaie, mais de la construction d'ouvrages ou d'aménagements de routes dont ils bénéficient directement. Tous ont à l'esprit des exemples dont les journaux ont récemment illustré l'actualité. Une telle taxe eût rapporté à certaines collectivités et notamment aux communes-dortoirs des sommes assez élevées.

Mais diverses critiques furent faites à ce projet. Certains, tout en ne contestant pas son intérêt, estiment que les grands travaux en question étant généralement financés par l'Etat, cette taxe devrait revenir à la collectivité nationale et non être versée à telle collectivité déterminée qui peut se voir ainsi attribuer des recettes sans proportion avec son activité et ses besoins.

D'autres membres ont évoqué les difficultés de perception qui, selon eux, entraînent la désaffection de cet impôt dans les divers pays qui l'avaient institué. Comment déterminer la part de la commune ou de l'Etat dans les améliorations ayant concouru à la plus-value ?

Ces critiques sont certainement très judicieuses. Il semble pourtant qu'une répartition simple, tenant compte des dépenses communales et départementales, pourrait être faite entre l'Etat et les collectivités locales et qu'il est anormal que quelques particuliers bénéficient de plus-values que le budget national ou local ont provoquées. Quant aux difficultés d'application, elles peuvent être aplanies. Les services de l'enregistrement semblent être à même de vérifier, par rapport à l'ensemble des maisons, terrains et fonds de commerce situés dans la même circonscription, si l'augmentation est due à des améliorations de la part du propriétaire ou de l'exploitant, à la dégradation monétaire ou à la construction d'une route ou d'une gare. De même, cette taxe ne serait perçue que lors de la vente du fonds immobilier en question, préservant ainsi la situation des nombreuses personnes qui ont des richesses en puissance et ne peuvent pas ou ne veulent pas les réaliser.

Il apparaît qu'après avoir réglé un certain nombre de questions techniques, un tel impôt pourrait non seulement concourir à une amélioration des finances communales, départementales ou nationales, mais encore réaliser une indispensable justice sociale.

Section VI. — Le régime des subventions

Dans la première partie de ce rapport (chapitre III, section I § II), ont été étudiées les diverses sortes de subventions. Les raisons de leur attribution permettent de les ranger en deux catégories: participations de l'Etat aux dépenses courantes que, pour diverses raisons, ces collectivités ne peuvent assurer et subventions d'équipement.

Le montant de la première catégorie de subventions est très faible et ne dépasse pas 5 milliards. Sur ce total, près des trois quarts sont représentés par la participation aux charges d'intérêt général. Or, nous avons demandé à ce qu'une large fraction de ces dépenses soit mise à la charge de l'Etat. En contre-partie, il serait logique que les participations de l'Etat soient annulées.

La commission s'est cependant demandé s'il était possible de les supprimer complètement. Certaines de ces subventions ont en effet un objet assez particulier (subvention aux départements pauvres par exemple). Deux solutions ont été envisagées: soit maintenir des subventions en faveur de certaines collectivités locales particulièrement déshéritées — communes-dortoirs ou communes en voie de dépeuplement — soit favoriser ces communes dans la répartition du produit de la taxe locale.

Mais les divers procédés d'octroi de subventions sont assez discutables. Certaines communes en obtiennent largement, tandis que d'autres en bénéficient rarement. Le facteur strictement politique joue une influence certaine et pas forcément très heureuse.

De plus, les subventions surchargent le budget de l'Etat et compliquent le régime des recettes locales. Aussi, votre commission des finances s'est-elle arrêtée à la deuxième solution. Les communes et les départements particulièrement intéressants se verraient allouer une fraction plus importante de la taxe locale par l'intermédiaire du fonds national de péréquation, mais toutes les subventions autres que celles d'équipement seraient supprimées, mis à part le régime des départements d'outre-mer qui n'est pas compris dans cette étude et doit être traité de façon spéciale.

Bien que différent par son ampleur, le problème se présente dans des conditions assez analogues en ce qui concerne les subventions d'équipement. Actuellement, le régime des subventions d'équipement et les emprunts affectés à cet objet se juxtaposent.

Durant l'année 1956, les communes et les départements ont reçu, à fin d'équipement, 63 milliards, dont 47 pour la construction d'écoles. Conformément à ce qui a été indiqué à propos de l'examen des dépenses, les subventions accordées pour les écoles devraient disparaître, car la plupart de ces dépenses devraient être prises en charge par l'Etat.

Mais il reste un certain nombre de dépenses d'équipement local que l'Etat ne peut assumer complètement et dont il devra laisser une fraction à la charge des départements et des communes.

Pour cette ultime part, convient-il que l'Etat accorde des subventions d'équipement aux départements et aux communes ou laisse ces collectivités libres (sous certaines conditions) de contracter des emprunts.

Le maintien atténué du système actuel présente des avantages. L'Etat accorde des subventions dans la mesure et à l'époque où il l'estime utile. Ne serait-il pas gênant que les collectivités puissent émettre des emprunts trop librement ? Certains départements ou communes riches ne pourraient-ils pas s'équiper de manière trop somptueuse par rapport aux facultés financières du pays aussi bien qu'à l'équipement des collectivités voisines.

Malgré ces inconvénients très réels, la commission a estimé qu'il fallait maintenir le principe qu'elle avait fixé pour les dépenses et juxtaposer également, dans ce domaine, les notions de responsabilité, d'autonomie et de financement. Le système des emprunts peut supprimer un certain nombre de charges pour l'Etat et intéresser davantage les habitants des collectivités locales aux réalisations de leur ville ou de leur département.

Cette suggestion reste dans la ligne des propositions formulées en matière de dépenses demandant une meilleure répartition de celles-ci, une moindre dilution des responsabilités et la suppression des participations de minime importance.

Section VII. — Les emprunts

Les modalités, aussi bien que les possibilités de l'émission des emprunts prendraient ainsi une très grande importance.

Si les dépenses d'équipement laissées à la charge des collectivités doivent être financées par des emprunts, il convient que ceux-ci puissent être émis dans de bonnes conditions. Cependant, il faut éviter que certaines collectivités n'y trouvent un procédé de financement trop facile.

Cette deuxième difficulté peut rapidement être résolue. Tout emprunt local devrait toujours être autorisé par l'Etat et affecté, soit directement, soit officieusement, à un objet bien déterminé, dont l'utilité, l'importance et l'urgence auraient été examinées par une commission comprenant des représentants des présidents des conseils généraux et des maires.

Le problème de l'émission est plus préoccupant.

Trois solutions ont été proposées pour faciliter le placement de ces emprunts:

Le placement par de grands établissements de crédit;

Les indexations;

La création d'une caisse d'équipement des collectivités locales.

Le premier de ces procédés est le plus facile et le plus couramment employé. Il offre cependant deux inconvénients:

D'une part, il ne permet pas aux contribuables de petites localités d'être directement intéressés par les emprunts de leur ville.

D'autre part, ces émissions s'insèrent toujours dans le calendrier des grandes émissions d'Etat, auxquelles elles risquent d'être subordonnées et quelquefois sacrifiées.

Aussi peut-on penser que, malgré ses avantages, ce procédé doit être amélioré et certains alors demandent à pouvoir indexer les emprunts qui seraient émis pour chaque commune, soit individuellement, soit groupée par circonscription géographique.

Le décret n° 53-709 du 9 août 1953 avait permis que les emprunts émis pour le financement des travaux des services publics productifs de recettes de caractère industriel et commercial comportent un intérêt et un prix de remboursement variables en fonction d'un index. Toutefois, les seuls arrêtés déjà publiés pour définir les modalités selon lesquelles pourraient être émis les emprunts unifiés ne font aucune allusion à une clause d'échelle mobile.

Deux raisons expliquent ce silence.

Durant les années 1955 et 1956, le problème ne semble pas s'être posé avec une acuité particulière. Les caisses publiques ou semi-publiques de crédit jouissaient, à ce moment de disponibilités suffisantes pour donner suite à la plupart des demandes qui leur étaient présentées par les départements et les communes. La situation s'est, depuis cette époque, bien modifiée.

Par ailleurs, les maires de France (et leur récent congrès l'a montré) ne souhaitent pas, dans leur ensemble, que l'indexation des emprunts soit généralisée. Ils craignent l'accroissement de leurs charges financières et certains désireraient même limiter l'indexation aux seuls services visés par le décret de 1953, c'est-à-dire aux services productifs de recettes elles-mêmes susceptibles d'augmentation.

Mais cette prudence semble avoir été débordée. L'article 24 de la loi de finances du 29 mars 1958 (2e partie. — Moyens des services et dispositions spéciales relatives aux investissements) prévoit la possibilité pour les départements, communes et établissements publics, d'émettre des emprunts assortis de primes d'émission et de remboursement respectivement supérieures à 10 p. 100 et 5 p. 100 de la valeur nominale des titres et, pour le financement des travaux des services publics productifs de recettes de caractère industriel ou commercial, de contracter des emprunts comportant un intérêt et un prix de remboursement variables en fonction d'un indice.

L'exposé des motifs estime que ces dispositions doivent permettre l'adaptation des conditions financières des emprunts locaux à l'évolution actuelle du marché et autoriser pratiquement les collectivités locales à assortir leurs emprunts de clauses d'indexation.

Est-il bon d'étendre aux collectivités locales la possibilité d'émettre des emprunts indexés ?

L'impossibilité de l'utilisation d'un tel procédé risquait de placer les collectivités en état d'infériorité par rapport aux autres emprunteurs et, plus particulièrement, vis-à-vis de l'Etat et des grands services publics (Electricité de France, Société nationale des chemins de fer français).

Mais, sur le plan plus général, on ne peut que formuler les plus grandes réserves sur une telle généralisation qui, en cas de dépréciation profonde de la monnaie (seul cas véritablement intéressant pour les prêteurs) accroîtrait dans de redoutables proportions la charge des emprunts et serait d'application malaisée.

Il ne semble d'ailleurs pas que les emprunts, même indexés, puissent résoudre tous les problèmes que posera aux communes le financement de leur équipement. Si un certain nombre d'entre elles y trouveront des ressources suffisantes, d'autres peuvent à bon droit craindre que la situation financière de leurs habitants ne puisse leur permettre la réalisation de leurs besoins.

C'est à l'intention plus particulière de ces communes que serait créée la caisse d'équipement des collectivités locales, dont tous s'accordent à reconnaître l'utilité. Le principal problème que pose la création de cette caisse est celui du financement au cours des premières années.

Certains estiment que la caisse pourrait facilement commencer à fonctionner à l'aide des fonds libres des départements et des communes, qui sont déposés au Trésor et dont on a indiqué l'importance au début de ce rapport.

Mais la suppresion des subventions risque de compromettre, pour l'avenir, le renouvellement d'une partie de ces fonds.

D'autre part, ceux-ci constituent une fraction non négligeable des moyens de trésorerie et, ainsi que l'a démontré un rapport récent du Conseil économique, contribuent à couvrir l'impasse (1). Il n'est pas logique de demander l'utilisation de ces fonds, sachant que le déficit budgétaire en serait accru d'autant.

Il existe heureusement d'autres moyens d'assurer cette dotation initiale, soit par un emprunt annuel émis par cette caisse et qui aurait les avantages du placement par de grands établissements de crédit, sans en avoir les inconvénients, soit, le cas échéant, par une subvention de l'Etat, qui ne serait plus accordée à telle ou telle collectivité prise individuellement mais à la caisse chargée de répartir les crédits en fonction de critères bien déterminés.

Les élus locaux y verraient l'affirmation d'une plus grande indépendance et compte tenu des sommes directement empruntées par elles, qui, n'en doutons pas, seraient élevées, l'Etat pourrait en attendre un allégement de ses charges. De plus, on peut espérer que les emprunts locaux conjugués avec l'emprunt émis par cette caisse permettraient à celle-ci de ne pas recourir aux subventions de l'Etat et de commencer ainsi à faire jouer les articles 87 et 89 de la Constitution prévoyant une plus large décentralisation au profit des collectivités territoriales.

CONCLUSION

Les aménagements envisagés en matière de dépenses et en matière de recettes s'inscrivent dans un contexte donné. Ils ne constituent pas la totalité des réformes qu'il faudra réaliser, quand les circonstances le permettront, mais ils les préparent.

Dans le domaine des dépenses, la commission des finances, du crédit et de la fiscalité a déterminé les critères qui devraient être utilisés pour qu'elles incombent soit à l'Etat, soit au département, soit aux communes. Les modifications demandées ne l'ont jamais été en vue simplement d'alléger la charge de telle ou telle collectivité.

Dans le domaine des recettes, il n'était pas possible avec un budget de l'Etat aussi lourdement chargé, de procéder à des transferts importants de charge. Toutefois les suggestions faites par la commission doivent préparer la suppression des centimes additionnels, qui est la clef de voûte d'une réforme profonde de la fiscalité locale.

En réalité tout se tient, il n'est pas possible de séparer totalement la réforme des finances locales de celle de l'administration et de la fiscalité étatique.

Mais il était nécessaire, arrivant à un moment où cessant d'être semblables à ces Romains dont parlait Tite-Live qui ne pouvaient supporter ni leurs maux ni leurs remèdes, d'envisager des réformes immédiates bien qu'incomplètes. Car il arrive que les maux devenant intolérables, les remèdes même amers s'imposent. La commission des finances sachant bien que rien ne s'improvise, a voulu apporter sa modeste contribution à l'adaptation de l'économie de notre pays à la concurrence internationale.

(1) Ampleur et conséquences financières et monétaires du déficit du budget et des charges de trésorerie. Rapport et avis présentés par M. Babau au nom de la commission des finances, les 20 et 21 novembre 1956. Avis et rapports du Conseil économique, année 1956, n° 22.

ANNEXES

ANNEXE I

Analyse du budget (dépenses et recettes) de quatre communes françaises.

La première partie du rapport sur les finances locales examine les principales recettes et dépenses des départements et des communes. Mais il a fallu nécessairement envisager ces éléments sous un aspect d'ensemble

Or, il est apparu que ces explications générales pourraient être utilement illustrées par la présentation du budget de certaines communes particulièrement représentatives de leur catégorie. Il n'était pas possible de reproduire *in extenso* les documents budgétaires, en raison de leur volume: le seul budget de la ville de Rennes compte 221 pages. Mais, les tableaux ci-après dégagent les principales recettes et dépenses de quatre communes de France.

Choix des villes.

Celles-ci ont été choisies après entente avec l'Association des maires de France qui les a considérées comme particulièrement représentatives de leur catégorie. Les maires de ces différentes communes ont accepté de communiquer leur budget pour l'étude en cours.

Figurent parmi ces communes:

— une grande ville, chef-lieu de département et siège de nombreux services régionaux: Rennes;

— une commune-dortoir de Seine-et-Oise: Gagny;

— une commune rurale située dans un département en voie de dépeuplement: Pont-de-Montvert (Lozère);

— une commune moyenne à tendance particulièrement agricole mais assez proche d'une grande ville pour en ressentir certaines sujétions: Levis-Saint-Nom en Seine-et-Oise.

Conditions d'établissement des tableaux.

Les recettes et les dépenses ont été analysées successivement en distinguant suivant leur classement dans la section ordinaire ou dans la section extraordinaire. Toutefois, pour le budget de la commune de Pont-de-Montvert, les sections ordinaires (recettes et dépenses) sont présentées séparément; nous avons suivi cette méthode adoptée par cette municipalité, car elle offrait l'avantage de mieux faire apparaître l'excédent du budget de cette commune.

Chaque tableau comprend 5 colonnes.

La première colonne indique le numéro du chapitre.

La seconde colonne précise la nature de la dépense ou de la recette portée sous ce chapitre.

La quatrième colonne donne le montant de la dépense ou de la recette inscrite à ce chapitre.

Toutes les dépenses et les recettes susceptibles d'être effectuées par les communes, ont été mentionnées dans la deuxième colonne. Si elles ne figurent pas dans le budget de la commune intéressée, la quatrième colonne comporte la mention « mémoire ». Ainsi, peuvent être appréciées, non seulement l'importance des dépenses et des recettes effectives, mais également les ressources non utilisées ou les catégories de dépenses non effectuées.

Les troisième et cinquième colonnes fournissent des détails sur les chapitres qui ont paru les plus intéressants. Il était en effet trop long, et dans une certaine mesure, dépourvu d'enseignement, d'indiquer par exemple le détail du produit des services à caractère industriel et commercial exploités en régie (bains, douches, grande piscine de natation, vente de tickets au stade municipal d'éducation physique...). Au contraire, il a semblé très utile que l'on puisse connaître la part respective des taxes sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation, etc.

De même, quelques exemples ont été donnés dans les colonnes 3 et 5 lorsque l'intitulé de la colonne 2 pouvait sembler vague « Dépenses diverses ordinaires ».

Toutefois, il convient d'attirer l'attention sur le fait que la colonne 3 donne des précisions sur certaines dépenses ou recettes importantes mais ne comporte pas toutes les rubriques composant le chapitre mentionné à la colonne 2. Pour les mêmes raisons, de l'addition des chiffres portés à la colonne 5 ne peut résulter le total figurant à la colonne 2.

DEPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE

Ville de Rennes.

Budget primitif pour l'exercice 1957.

Population totale: 124.122 habitants.

Montant de la dette évaluée au 31 décembre 1956:

Sommes restant dues en capital sur les emprunts contractés par la commune (intérêts non compris)........ 1.287.300.000 F.

Nombre de centimes additionnels:

Centimes ordinaires	4.936,73
Centimes extraordinaires	7.705,42
Centimes affectés au service de la dette	3.720,72
Total	16.362,87

CHAPITRES				
I	RECETTES (Section ordinaire)			
	Produit des centimes ordinaires et spéciaux (4.936,73 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes) pour insuffisance de revenus destinés à faire face à des dépenses ordinaires		165.350.000	
II	Taxes et autres dispositions perçues en vertu de rôles		102.870.000	
		Taxe vicinale		46.310.000
		Taxe d'habitation		9.783.000
		Taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession		6.551.000
		Taxe d'enlèvement des ordures ménagères..		39.737.000
III	Taxes et impositions perçues en vertu de titres de recettes diverses		908.475.000	
		Taxe locale sur le chiffre d'affaires		781.450.000
		Taxe de circulation sur les viandes		34.112.000
		Impôt sur les spectacles		33.000.000
		Taxe sur l'électricité		22.000.000
		Taxes additionnelles aux droits d'enregistrement sur les mutations		26.000.000
IV	Taxes, droits et rémunérations pour services rendus		78.630.000	
		Taxe d'abattage		20.400.000
		Cantines scolaires (vente des repas)		18.500.000
V	Produits des services à caractère commercial et industriel exploités en régie (bains-douches, piscine et stade municipal)		9.960.000	
VI	Produit des concessions de services publics..		71.150.000	
		Part de la ville dans le produit des abonnements:		
		D'eau		44.000.000
		L'égouts		14.150.000
VII	Revenus ordinaires du patrimoine		10.870.000	
VIII	Répartitions faites par l'Etat. — Aide financière des autres collectivités		78.460.000	
		Participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général assumées par les communes		17.746.000
		Attribution ou subvention de la caisse départementale scolaire		32.300.000
		Participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du service municipal de désinfection et du bureau d'hygiène		6.651.000
IX	Recettes ordinaires diverses		13.025.000	
		Vente des fumiers provenant du nettoiement des voies publiques		5.200.000
		Remboursement par l'Etat des rémunérations de certains personnels de la faculté mixte de médecine et de pharmacie		3.284.000
	Total des recettes (section ordinaire)		1.438.990.000	

CHAPITRES				
	RECETTES (Section extraordinaire)			
X	Produit des centimes extraordinaires (7.705,42 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes) pour dépenses extraordinaires		261.210.000	
XI	Produit des centimes affectés au service de la dette ou à la garantie d'emprunts		121.500.000	
XII	Produit des emprunts autorisés à réaliser en cours d'exercice		20.500.000	
XIII	Subventions extraordinaires		36.160.000	
		Collège technique de garçons. — Participation financière de l'Etat aux dépenses d'acquisition de matériel et d'outillage		15.000.000
		Subvention de l'Etat pour l'acquisition d'un terrain en vue de la construction d'un lycée de garçons		3.500.000
		Subvention à titre de participation aux restaurations extérieures de l'hôtel de ville classé monument historique		5.000.000
XIV	Aliénations et produits extraordinaires du patrimoine		32.210.000	
XV	Dons, legs et fondations		mémoire	
XVI	Recettes extraordinaires diverses		3.610.000	
	Total des recettes (section extraordinaire)		475.190.000	
	Total général des recettes (sections ordinaire et extraordinaire)		1.914.180.000	
	DEPENSES (Section ordinaire)			
I	Administration générale (personnel)		208.810.000	
		Traitements et indemnités du personnel titulaire		32.040.000
		Prestations familiales et allocations de logement		44.000.000
		Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales		50.000.000
II	Administration générale (matériel)		35.721.000	
		Frais d'assiette et de perception des taxes perçues pour le compte de la ville par les administrations des contributions directes et indirectes et d'enregistrement		14.500.000
III	Justice		1.150.000	
IV	Police (personnel)		3.323.000	
V	Police (matériel)		13.902.000	
VI	Sécurité (personnel)		30.609.000	
VII	Sécurité (matériel)		12.203.000	
VIII	Salubrité et santé (personnel)		44.000.000	
IX	Salubrité et santé (matériel)		12.200.000	
X	Salubrité et santé (contingents)		mémoire	

CHAPITRES				
XI	Voirie urbaine (personnel)		168.000.000	
XII	Voirie urbaine (matériel)		135.500.000	
XIII	Voirie vicinale et rurale (personnel)		24.000.000	
XIV	Voirie vicinale et rurale (matériel)		24.000.000	
XV	Abattoirs, halles, marchés et octrois (personnel)		11.200.000	
XVI	Abattoirs, halles, marchés et octrois (matériel)		2.900.000	
XVII	Services à caractère industriel et commercial concédés ou en régie (piscines, bains-douches)		17.180.000	
XVIII	Propriétés communales (personnel)		25.000.000	
XIX	Propriétés communales (matériel)		40.500.000	
XX	Enseignement (personnel)		136.000.000	
XXI	Enseignement (matériel)		92.000.000	
XXII	Education physique et sports (personnel)		527.000	
XXIII	Education physique et sports (matériel)		545.000	
XXIV	Travail et chômage		14.030.000	
XXV	Assistance, prévoyance et famille (personnel)		38.000.000	
XXVI	Assistance, prévoyance et famille (matériel)		67.000.000	
XXVII	Assistance, prévoyance et famille (contingent de la ville aux dépenses d'aide sociale)		121.000.000	
XXVIII	Subventions		58.000.000	
XXIX	Bibliothèques, beaux-arts et cérémonies		68.000.000	
XXX	Dépenses diverses ordinaires		9.500.000	
XXXI	Dépenses imprévues		800.000	
	Total des dépenses (section ordinaire)		1.439.000.000	
	DEPENSES (Section extraordinaire)			
XXXII	Service des annuités d'emprunts et engagements à long terme		124.700.000	
XXXIII	Acquisitions mobilières		52.500.000	
XXXIV	Acquisitions immobilières		62.580.000	
XXXV	Travaux neufs et grosses réparations		232.180.000	
		Travaux neufs et de premier établissement de construction et d'amélioration de chaussées, égouts, refuges et trottoirs		64.500.000
		Entretien des bâtiments communaux (grosses réparations)		47.000.000
		Constructions d'égouts		48.000.000
XXXVI	Dépenses diverses extraordinaires		2.920.000	
	Total des dépenses (section extraordinaire)		475.180.000	
	Total général des dépenses (sections ordinaire et extraordinaire)		1.914.180.000	

DEPARTEMENT DE SEINE-ET-OISE

ARRONDISSEMENT DE PONTOISE

Commune de Gagny.

Population totale: 17.255 habitants.

Montant de la dette évaluée le 31 décembre 1956:

Sommes restant dues en capital sur les emprunts contractés par la commune (intérêts non compris)......... 234.610.567 F.
Sommes restant dues en capital sur les emprunts garantis par la commune (intérêts non compris)........... 690.280.000 F.

Nombre des centimes additionnels:

Centimes ordinaires	15.672,9
Centimes extraordinaires	651,7
Centimes affectés au service de la dette	5.486
Total	21.810,6

CHAPITRES				
	RECETTES (SECTION ORDINAIRE)			
I	Produit des centimes ordinaires aux anciennes contributions directes (15.672,9 centimes pour insuffisance de revenus) destinés à faire face à des dépenses ordinaires		32.555.000	
II	Taxes et autres impositions directes perçues en vertu de rôles		19.350.000	
		Taxe sur le revenu net des propriétés bâties		295.000
		Taxe sur le revenu net des propriétés non bâties		46.000
		Taxe d'habitation d'après la valeur locative des locaux habitables		2.750.000
		Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels		700.000
		Taxe de déversement à l'égout		2.206.000
		Taxe d'enlèvement des ordures ménagères		5.100.000
		Taxe vicinale		8.216.000
III	Taxes et impositions indirectes perçues en vertu de titres de recettes diverses		56.333.000	
		Taxe locale et majoration du taux de la taxe		33.527.000
		Taxe locale (supplément prévu par le décret du 28 mars 1957)		3.555.000
		Plus-value de la taxe locale		4.020.000
		Taxes additionnelles aux droits d'enregistrement		5.200.000
		Taxe sur les viandes		3.630.000
		Taxe sur le chauffage et l'éclairage (gaz et électricité)		4.200.000
IV	Taxes, droits et rémunérations diverses pour services rendus		2.530.000	
V	Produits des services à caractère industriel et commercial exploités en régie		7.210.000	
		Dispensaire municipal		5.200.000
		Transports (remboursement des frais de transport par ambulance)		1.000.000
VI	Produit des concessions de services publics		2.700.000	
VII	Revenus ordinaires du patrimoine		1.027.000	
		Loyer des propriétés communales		1.000.000
VIII	Répartition faite par l'Etat, aide financière des autres collectivités		11.902.000	
		Participations de l'Etat aux dépenses d'intérêt général		1.500.000
		Subventions pour cantines scolaires		700.000
		Fonds départementaux scolaires		8.115.000
		Répartition du fonds de péréquation		970.000
IX	Recettes ordinaires diverses		14.525.000	
		Cantines scolaires (participation des familles)		10.500.000
		Colonie de vacances (participation des familles)		3.200.000
	Total des recettes (section ordinaire)		148.132.000	

CHAPITRES				
	RECETTES (Section extraordinaire)			
X	Produit des centimes extraordinaires (651.7 centimes additionnels aux anciennes contributions directes et autres impositions extraordinaires pour insuffisance de revenus) destinés à couvrir les dépenses extraordinaires		2.185.000	
XI	Produit des centimes extraordinaires additionnels aux anciennes contributions directes et autres affectés au service de la dette		18.400.000	
XII	Produit des emprunts autorisés à réaliser en cours d'exercice		Mémoire.	
XIII	Subventions en capital et fonds de concours		2.645.000	
XIV	Recettes extraordinaires diverses		22.000	
XV	Dons, legs et fondations		Mémoire.	
XVI	Recettes extraordinaires diverses		Mémoire.	
	Total des recettes (section extraordinaire)		23.252.000	
	Total des recettes (sections ordinaire et extraordinaire)		191.384.000	
	DEPENSES (Section ordinaire)			
I	Administration générale (personnel)		30.760.000	
		Traitements et indemnités des agents permanents des services administratifs		13.346.000
		Allocations familiales et salaire unique		5.700.000
		Participation de la commune à la caisse de retraites		5.900.000
II	Administration générale, matériel		2.482.000	
III	Justice		Mémoire.	
IV-V	Police (personnel et matériel)		776.000	
VI	Sécurité (personnel, indemnités aux sapeurs-pompiers)		780.000	
VII	Sécurité (matériel)		1.120.000	
VIII	Salubrité et santé (personnel)		5.226.000	
		Traitement et indemnités du personnel du dispensaire		4.189.000
		Salaires et indemnités des fossoyeurs et du concierge du cimetière		962.000
IX	Salubrité et santé (matériel)		1.180.000	
X	Salubrité et santé (contingents)		Mémoire.	
XI	Voirie urbaine (personnel)		20.524.000	
		Salaire et indemnités du personnel de la voirie urbaine		17.436.000
XII	Voirie urbaine (entretien et matériel)		19.490.000	
		Enlèvement des ordures ménagères		10.800.000
		Eclairage public		3.600.000
		Matériel automobile de la voirie		1.260.000
XIII	Voirie vicinale et rurale (personnel)		935.000	
XIV	Voirie vicinale et rurale (matériel)		7.281.000	
		Entretien des chemins vicinaux		4.512.000
		Contribution au fonds commun pour l'entretien des chemins vicinaux et ruraux		2.739.000
XV	Abattoirs, halles, marchés (personnel)		180.000	

CHAPITRES				
XVI	Abattoirs, halles, marchés (matériel)		Mémoire.	
XVII	Services à caractère industriel et commercial concédés ou en régie		1.500.000	
XVIII	Charges et entretien des propriétés communales urbaines et rurales (personnel)		3.376.000	
XIX	Charges et entretien des propriétés communales, urbaines et rurales (matériel)		5.670.000	
		Entretien des bâtiments communaux		2.100.000
		Chauffage et éclairage des bâtiments communaux		1.900.000
XX	Enseignement (personnel)		10.805.000	
		Indemnité de logement aux instituteurs et institutrices		1.550.000
		Traitement et indemnités des concierges et femmes de service		8.060.000
		Traitement des professeurs de cours complémentaires ou spéciaux		496.000
XXI	Enseignement (matériel et divers)		9.870.000	
		Entretien des écoles publiques et des bâtiments scolaires		5.000.000
		Chauffage des écoles et des bâtiments scolaires		3.300.000
XXII	Education physique et sports (personnel)		Mémoire.	
XXIII	Education physique et sports (matériel)		80.000	
XXIV	Travail et chômage		600.000	
XXV	Assistance, prévoyance et famille (personnel)		8.000.000	
		Cantines scolaires (traitement et indemnités du personnel)		3.600.000
		Colonie de vacances (traitement et indemnités du personnel)		1.350.000
		Ambulance municipale (traitement et indemnités du personnel)		1.130.000
XXVI	Assistance, prévoyance, famille (matériel)		15.070.000	
		Cantines scolaires		7.800.000
		Colonie scolaire et garderies		4.100.000
XXVII	Contingents (participation obligatoire de la commune dans dépenses d'aide sociale 1957)		4.955.000	
XXVIII	Subventions et œuvres d'utilité communale		5.350.000	
		Subvention à la caisse des écoles		4.000.000
XXIX	Bibliothèque, beaux-arts et cérémonies		1.190.000	
XXX	Dépenses ordinaires diverses		9.855.000	
		Fonds départemental scolaire 1957		8.115.000
XXXI	Dépenses imprévues		500.000	
	Total de la section ordinaire		168.132.000	
	DEPENSES (SECTION EXTRAORDINAIRE)			
XXXII	Service des annuités d'emprunts et d'engagement à long terme		21.051.000	
XXXIII	Acquisitions mobilières		Mémoire.	
XXXIV	Acquisitions immobilières (véhicules automobiles)		2.200.000	
XXXV	Travaux neufs et grosses réparations		Mémoire.	
XXXVI	Dépenses extraordinaires diverses		1.000	
	Total des dépenses (section extraordinaire)		23.252.000	
	Total des dépenses (sections ordinaire et extraordinaire)		191.384.000	

DÉPARTEMENT DE LA LOZERE

ARRONDISSEMENT DE FLORAC

Commune du Pont-de-Montvert.

Population totale: 509 habitants.

Montant de la dette évaluée le 31 décembre 1956:

Sommes restant dues en capital sur les emprunts contractés par la commune (intérêts non compris)............ 6.507.000 F.

Nombre de centimes additionnels.......................... 32.817

Budget ordinaire.			
DEPENSES (SECTION ORDINAIRE)			
Denrées et fournitures (carburants, combustibles, fournitures scolaires)............		290.000	
Frais de personnel (un secrétaire de mairie intercommunal, un garde-champêtre, un cantonnier..		1.587.000	
Impôts et taxes............		187.000	
Frais pour biens meubles et immeubles............		678.000	
Participations et contingents............		385.000	
	Contingent pour dépenses de police d'Etat.........		355.500
Allocations, subventions............		135.000	
Frais de gestion générale (fêtes et cérémonies, frais de P. T T.)............		250.000	
Frais financiers............		325.000	
Charges vicinales............		608.000	
Virement à la section extraordinaire............		928.000	
Total des dépenses............		5.373.000	
Excédent ordinaire de clôture............		25.000	
RECETTES (SECTION ORDINAIRE)			
Produits de l'exploitation............		146.500	
Produits domaniaux............		33.000	
Produits financiers............		500	
Recouvrements, subventions............		257.000	
	Contributions du B. A. S. pour dépenses d'assistance.		70.000
	Participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général		27.200
	Participation de la caisse départementale scolaire..		120.000
Taxe locale............		1.476.000	
	Attribution directe ou minimum garanti............		733.000
	Taxe sur les viandes............		35.000
	Attribution de péréquation............		708.000
Autres impôts indirects (attribution sur permis de chasse, taxe additionnelle aux droits de mutation, licence des débits de boissons)............		73.000	
Impôts directs obligatoires (taxe sur les chiens)....		7.000	
Autres impôts directs (32.817 centimes)............		2.855.000	
Produits vicinaux............		550.000	
Total des recettes............		5.398.000	
Budget extraordinaire.			
DEPENSES (SECTION EXTRAORDINAIRE)			
Remboursement d'emprunts............		588.000	
Investissements............		1.516.000	
	Habillement des pompiers............		234.000
	Grosses réparations, chemins ruraux............		500.000
	Grosses réparations aux écoles du bourg............		662.000
Total des dépenses............		2.104.000	
RECETTES (SECTION EXTRAORDINAIRE)			
Subventions d'équipement pour chemins ruraux....		400.000	
Subventions d'équipement pour écoles du bourg...		562.000	
Subventions d'équipement pour habillement des pompiers............		164.000	
Subventions d'équipement pour aménagement de la place............		50.000	
Prélèvement sur excédent ordinaire............		928.000	
Total des recettes............		2.104.000	

DEPARTEMENT DE SEINE-ET-OISE

ARRONDISSEMENT DE RAMBOUILLET. — CANTON DE CHEVREUSE

Commune de Lévis-Saint-Nom.

Population totale au dernier recensement: 568 habitants.

Montant de la dette évalué au 31 décembre 1956:

Somme restant due en capital sur les emprunts par la commune (intérêts non compris) .... 3.425.292 F.

Nombre de centimes additionnels:

Centimes généraux pour insuffisance de revenus ordinaires 53.480

Centimes affectés au service de la dette 3.550

57.030

CHAPITRES				
	RECETTES (SECTION ORDINAIRE)			
I	Produits des centimes ordinaires additionnels aux anciennes contributions directes......		3.600.000	
II	Taxes et autres impositions directes perçues en vertu de rôles....................		800.000	
		Taxe sur le revenu net des propriétés bâties.		6.000
		Taxe sur le revenu net des propriétés non-bâties		24.000
		Taxe d'habitation d'après la valeur locative des locaux habitables....................		100.000 454.000
		Taxe vicinale....................		
		Taxe éclairage....................		194.000
III	Taxes et impositions indirectes perçues en vertu de titres de recettes diverses.......		1.084.000	
		Taxe locale....................		1.022.500
IV	Taxes, droits et rémunérations diverses pour services rendus....................		22.000	
V	Produits des concessions et des services à caractère commercial et industriel.........		5.000	
VI	Revenus ordinaires du patrimoine..........		1.000	
VII	Répartition faite par l'Etat. Aide financière des autres collectivités..........		353.000	
		Participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général		33.000
		Répartition du reliquat de la taxe locale......		320.000
VIII	Recettes ordinaires diverses (subvention de la commune de Maincourt-sur-Yvette).....		20.000	
	Total recettes (section ordinaire)........		5.975.000	
	RECETTES (SECTION EXTRAORDINAIRE)			
IX	Produits des centimes extraordinaire additionnels aux anciennes contributions directes et autres affectées au service de la dette		245.000	
	Total recettes (sections ordinaire et extraordinaire)		6.220.000	
	DEPENSES (SECTION ORDINAIRE)			
I	Administration générale, justice et police (personnel)		1.224.000	
II	Administration générale, justice et police (matériel)		223.000	
III	Sécurité (personnel et matériel)..............		150.000	

CHAPITRES				
IV	Salubrité et santé (personnel et matériel)...		340.000	
		Entretien des fontaines, puits et mares........		100.000
		Entretien et clôture du cimetière..............		240.000
V	Voirie (personnel et matériel)..............		1.544.000	
		Enlèvement des ordures ménagères..........		80.000
		Entretien et réparations des chemins vicinaux.		340.000
		Contribution au fond commun pour l'entretien des chemins vicinaux..................		113.000
		Salaires et indemnités des agents de la voirie rurale (cantonniers)........................		600.000
		Entretien et réparation des chemins ruraux..		400.000
VI	Abattoirs, halles et marchés................		Mémoire.	
VII	Services industriels et commerciaux........		Mémoire.	
VIII	Charge et entretien des propriétés communales, urbaines et rurales (personnel et matériel)		901.000	
		Entretien des bâtiments communaux..........		700.000
		Chauffage et éclairage des bâtiments communaux		150.000
IX	Enseignement, éducation physique et sports (personnel et matériel)................		831.000	
		Salaires et indemnités du personnel pour l'entretien des classes.......................		72.000
		Chauffage et éclairage des classes...........		200.000
		Mobilier scolaire et matériel d'enseignement..		100.000
		Gratuité scolaire..................................		200.000
		Matériel de sports (acquisition et entretien)..		100.000
		Entretien des terrains de sports...............		100.000
X	Travail et chômage, assistance, prévoyance et famille		213.000	
		Inspection médicale des écoles................		20.000
		Secours au bureau d'aide sociale.............		80.000
		Participation obligatoire de la commune dans les dépenses d'aide sociale...............		103.000
XI	Dépenses diverses ordinaires................		542.000	
		Subvention à des œuvres charitables ou d'assistance		11.000
		Fêtes nationales..................................		150.000
		Fêtes locales......................................		250.000
		Indemnités de fonctions au maire et aux adjoints		75.000
		Contribution aux dépenses de syndicats de communes		30.000
XII	Dépenses imprévues........................		7.000	
	Total des dépenses (section ordinaire)...		5.975.000	
	DEPENSES (Section extraordinaire)			
	Service des annuités d'emprunts et d'engagement à long terme..............		245.000	
	Total des dépenses (sections ordinaire et extraordinaire)		6.220.000	

ANNEXE II

Avis donné par la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme sur l'exonération de la taxe locale dont bénéficient les entrepreneurs de travaux immobiliers.

(Réponse à la demande de la commission des finances, du crédit et de la fiscalité.)

Par lettre du 14 mars 1958, la commission des finances a demandé l'avis de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme sur une éventuelle suppression de l'exonération de taxe locale dont bénéficient les entreprises de travaux immobiliers, mesure demandée par les présidents de conseils généraux et les maires qui estiment que cette exonération lèse les communes où se réalise la construction de grands ensembles de logements.

La commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme, dans sa séance du 26 mars 1958, a estimé, sur le rapport de M. Dumont, de présenter l'avis suivant :

Dans le régime antérieur à la taxe sur la valeur ajoutée, les travaux immobiliers étaient considérés comme une prestation de services: ils étaient à ce titre frappés, non seulement par la taxe sur les prestations de services, mais également par la taxe sur les transactions et la taxe locale.

Les réformes fiscales de 1954 et de 1955 ont considéré, à juste titre, la construction comme un acte de production et l'ont assujettie, par suite, à la taxe sur la valeur ajoutée (T. V. A.). De ce fait, et comme il en est ainsi pour tous les assujettis à la T V. A., les entrepreneurs non artisans ne sont plus passibles de la taxe locale.

Par contre, les artisans fiscaux du bâtiment continuent à n'être redevables que de cette taxe. On ne peut donc pas dire que la totalité des travaux immobiliers est exonérée de la taxe locale, puisque celle-ci est acquittée par les artisans fiscaux, lesquels sont plus particulièrement spécialisés dans les travaux de second-œuvre et les travaux d'entretien.

Pour plusieurs raisons, il ne peut être question de réclamer à nouveau la taxe locale sur le secteur non artisanal des travaux immobiliers.

1° Le principe même de la T. V. A. exclut les producteurs du payement de la taxe locale, sauf s'ils vendent au détail les produits de leurs fabrications, puisque cette taxe est précisément destinée à frapper les ventes au détail.

Une atteinte à ce principe serait grave, parce qu'elle détruirait l'unité de la réforme et constituerait un précédent, de nature à ramener toutes les difficultés passées que cette réforme a eu pour objet de supprimer. Les travaux de construction ne pouvant manifestement être assimilés à des ventes au détail, il ne peut être question de les assujettir à la taxe dont il s'agit;

2° Si la T. V. A. est applicable sur les travaux immobiliers, cet impôt n'est toutefois pas réclamé au taux plein: afin d'éviter une hausse très sensible du coût des constructions, les réformes de 1954 et de 1955 ont posé le principe que la T. V. A. ne serait due sur le montant des mémoires, qu'après leur avoir fait subir une réfaction, qui est à l'heure actuelle de 39 p. 100. Autrement dit, la T. V .A. n'est perçue sur ces travaux qu'au taux effectif de:
19,50 × 61 p. 100 = 11,90 p. 100.

Si donc la taxe locale devait venir s'ajouter à la T. V. A., il serait indispensable d'augmenter la réfaction dans une proportion assez forte; c'est ainsi qu'avec la taxe locale au taux de 2,75 p. 100, la réfaction devrait passer de 39 p. 100 à 53 p. 100. Mais alors, la règle du « butoir » entrerait en jeu fréquemment: on sait que d'après cette règle, le producteur ne peut pas déduire, au titre des matières premières qu'il utilise dans se fabrications, un chiffre de T. V. A. plus élevé que celui dont il est lui-même redevable. En matière de travaux immobiliers, le butoir joue quand la valeur des matériaux atteint un pourcentage égal au chiffre 100 diminué de la réfection, soit actuellement égal 61 p. 100. Avec la réfaction à 53 p. 100, il jouerait quand la valeur des matériaux dépasse 47 p. 100 du prix de construction, ce qui est assez courant dans les professions du second œuvre. Comme le butoir aboutit, en fait, à grever le coût des travaux d'un chiffre de taxe plus élevé que celui qui résulte de l'application du taux normal de la T. V. A., le prix de la construction augmenterait en conséquence; et pour pallier cette nouvelle source d'augmentation, il faudrait soit porter la réfaction à un taux encore plus élevé, soit envisager la suppression de la règle du butoir en ce qui concerne les travaux immobiliers.

En raison de ce que la taxe locale est une taxe cumulative, l'assujettissement des travaux immobiliers à deux taxes différentes (T. V. A. et taxe locale) ramènerait toutes les difficultés passées, que la T. V. A. a eu précisément pour but de supprimer, telle la taxation en double emploi des travaux confiés aux sous-traitants. Pour éviter ces superpositions de taxes, il faudrait ainsi revenir aux errements anciens (constitution d'associations en participation, suppression des sous-traitants, etc.) qui ont causé tant de complications et de perte de temps avant 1954. A aucun prix, les constructeurs ne désirent revenir à un tel régime.

On pourrait évidemment envisager une solution qui consisterait à exonérer les travaux immobiliers de la T. V. A. pour les assujettir à la seule taxe locale. Cette solution radicale, qui aurait, de toute évidence, l'avantage de diminuer, très notablement, le coût de la construction et de donner satisfaction aux collectivités locales, entraînerait par contre pour le Trésor une perte de recettes importante, d'environ 120 milliards, compte tenu du fait que la T. V. A. à 19,50 p. 100 grevant le coût des matériaux ne serait plus déductible.

Bien entendu, le ministère des finances ne pourrait accepter une telle réforme qu'en augmentant par ailleurs le taux de la T. V. A., augmentation qui devrait être de près de 3 points: le taux passerait ainsi à 22,50 p. 100. Mais, cette majoration de taux consisterait, en fait, à transférer, sur les autres secteurs de production, une partie des charges qui grèvent la construction; on peut se demander comment cette mesure serait accueillie dans les diverses branches industrielles.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'éventualité d'une extension du secteur de la taxe locale à la branche travaux immobiliers, est en contradiction avec le désir de certains qui tend précisément à exonérer le commerce de détail de toute taxe sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire, en fait, à supprimer purement et simplement la taxe locale.

*
**

Le Conseil économique a déjà pris position par deux fois en faveur de l'allègement des charges fiscales de nature à favoriser la construction.

Dans son avis du 9 mars 1950 sur le financement de la construction, il proposait « la suppression ou l'allègement des impôts et taxes qui entrent dans les charges financières de la construction ». Dans son avis du 30 juin 1953 sur l'ensemble du problème du logement, il émettait l'avis que « la législation et la réglementation fiscales soient assouplies, pour éviter les cascades de taxes imposées aux sous-entreprises ».

Il est impensable qu'au moment où un grand effort est poursuivi en vue de l'abaissement du coût de la construction, une nouvelle taxation des travaux immobiliers soit instituée.

Pour tous ces motifs, la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme estime qu'il convient de s'opposer à l'assujettissement des travaux immobiliers à la taxe locale.

2° Avis formulé par le Conseil économique au cours de sa séance du 11 juin 1958 sur les principes directeur d'une réforme des budgets départementaux et communaux.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution en date du 2 mai 1957 par laquelle il s'est saisi de l'étude sur les principes directeurs d'une réforme des budgets départementaux et communaux,

Après avoir entendu le rapport présenté par M. Malterre, au nom de la commission des finances, du crédit et de la fiscalité;

Après avoir pris connaissance de l'avis présenté par la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme;

Après avoir examiné en commission les amendements au projet d'avis déposés en séance;

Considérant que pour des raisons historiques, économiques, financières et politiques, les collectivités locales, à qui les textes constitutionnels et législatifs reconnaissent une grande autonomie, voient leur liberté financière étroitement limitée;

Considérant que, par suite notamment de l'exode rural, les communes françaises accusent une grande disparité quant au chiffre de leur population et que plus du quart des communes ont moins de 200 habitants, chiffre qui rend leur gestion particulièrement difficile;

Considérant que de nombreuses communes constituent une agglomération et ont des besoins identiques à satisfaire avec des ressources financières et matérielles différentes et quelquefois complémentaires;

Considérant que la plupart des projets et propositions de loi portant réforme des finances locales et déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale au cours de ces dernières années concernaient uniquement la réforme de la fiscalité locale à l'exception de toute modification du régime des dépenses et même des subventions ou des emprunts;

1° En ce qui concerne les dépenses:

Considérant que le montant total des dépenses des collectivités locales croît sans cesse et qu'il représente une moyenne de 30 p. 100 des dépenses de l'Etat,

Considérant que les budgets départementaux supportent principalement des dépenses d'assistance, de voirie et de transport qui constituent près des deux tiers du montant total de ces budgets,

Considérant que les budgets communaux supportent principalement des dépenses d'acquisition, de travaux, de voirie et d'administration, ces différents postes représentant près de 3/5 du montant total de ces budgets,

Considérant que l'Etat a eu une tendance regrettable à mettre à la charge des communes et des départements de nombreuses dépenses obligatoires qui ne les concernent qu'indirectement notamment en matière d'administration générale (logement de fonctionnaires, entretien des bâtiments, voirie) et d'enseignement (traitement de professeurs),

Considérant que le montant des dépenses départementales et communales varie considérablement, compte tenu non seulement de la dimension et des besoins des collectivités, mais encore des conditions de gestion des élus locaux;

2° *En ce qui concerne les recettes:*

Considérant que le régime des centimes additionnels qui permet de prévoir de manière précise la valeur du centime en raison de la cristallisation de l'assiette, présente le grave inconvénient de ne plus correspondre à la réalité et notamment de se référer à des estimations anciennes et trop rarement révisées (1),

Considérant que la réforme de la patente inspirée du régime en vigueur en Alsace-Lorraine a provoqué de vives protestations dans certains milieux professionnels mais qu'il est difficile d'en apprécier la portée compte tenu de l'étalement de la réforme dans le temps et du fait que les valeurs locatives sont toujours celles de 1948,

Considérant que les nombreuses taxes directes ou indirectes qui peuvent être instituées par les départements et les communes ont un rendement très limité,

Considérant que les taxes indirectes sont en constante augmentation et représentent un tiers du montant total des impôts des départements et 60 p. 100 du montant total des impôts des communes,

Considérant que la répartition entre collectivités locales de la taxe locale sur le chiffre d'affaires donne lieu à de nombreux calculs et difficultés; que, cependant, en dépit de ces inconvénients, des représentants de collectivités locales sont attachés à cette taxe qui leur assure des ressources abondantes et leur garantit une certaine autonomie budgétaire,

Considérant que le Fonds national de péréquation pallie partiellement les inconvénients qui résulteraient d'une perception strictement localisée, particulièrement injuste pour les communes rurales et les communes-dortoirs,

Considérant que l'Etat participe très largement à certaines dépenses incombant aux départements et aux communes soit par le procédé de subventions en matière de travaux ou d'équipement, soit par la participation au fonctionnement d'un service déterminé (assistance, et plus faiblement service d'incendie ou de secours) et dans une moindre mesure par les participations aux dépenses d'intérêt général ou les subventions aux collectivités locales atteintes par faits de guerre, ce qui rend à peu près impossible l'imputation du payement d'une dépense à une seule collectivité locale,

Considérant que la dette des collectivités locales s'accroît depuis quelques années de façon considérable et que les élus locaux, estimant que les crédits mis à leur disposition sont insuffisants, trop chers et soumis à de nombreuses formalités, préconisent l'institution d'une caisse de prêts aux collectivités locales fonctionnant comme dans certains pays étrangers;

Emet l'avis (2):

Qu'en raison de l'étroite liaison existant entre dépenses et recettes de l'Etat et dépenses et recettes des collectivités locales, le régime actuel des charges ne soit pas modifié dans l'unique but d'alléger les dépenses d'une collectivité mais afin de procéder à une meilleure et plus logique répartition;

Que le système d'un impôt national unique quelconque réduirait à néant les prérogatives des collectivités locales en matière de recettes et entraînerait rapidement un renforcement de la tutelle du pouvoir central devenu seul collecteur et répartiteur d'impôts;

(1) Un amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. a été rejeté au scrutin public par 72 voix contre 33 et 45 abstentions (voir résultat en annexe, scrutin n° 1).

L'amendement tendait à remplacer ce paragraphe par le texte suivant:

« Considérant que le régime des centimes additionnels imparfait et injuste présente en tout état de cause le grave inconvénient de ne plus correspondre à la réalité et notamment de se référer à des estimations anciennes et trop rarement révisées. »

(2) Ce vote a été acquis au scrutin public par 139 voix contre 2 et 4 abstentions (voir résultat en annexe, scrutin n° 4).

Qu'il convient de procéder dès maintenant à un premier aménagement des finances locales sans préjuger d'une réforme fiscale et d'une réforme administrative d'ensemble;

1° *En ce qui concerne les dépenses:*

Qu'il convient de définir une politique d'ensemble applicable aux dépenses des collectivités locales et tenant compte de la situation économique, démographique et technique actuelle;

Que l'autonomie financière des collectivités locales soit accentuée non pas de façon générale, mais pour les seules réalisations susceptibles d'une part d'être accomplies efficacement par les collectivités et financées en grande partie par elles et d'autre part d'être appréciées et surveillées par les contribuables; ainsi, à des attributions mieux délimitées correspondrait une plus grande responsabilité de gestion et de financement;

Que les participations à une même dépense de l'Etat et des diverses collectivités entraînant de manifestes complications justifient une tutelle financière rigoureuse de la part de l'Etat et aboutissent à une dilution des responsabilités; aussi, les cas de participations réciproques entre collectivités devraient être réexaminés afin de les éliminer le plus possible, et dans cet esprit les participations de minime importance devraient être supprimées;

Que les dépenses soient réparties entre l'Etat et les collectivités locales de façon plus rationnelle et précise; à l'Etat devant incomber le soin de s'occuper des questions qui supposent une coordination, ou qui ne peuvent être financées que par la collectivité nationale, ou qui concernent le payement ou le logement de fonctionnaires et de services qui lui sont propres; au département devant incomber un rôle d'animateur vis-à-vis des communes et de conseiller à l'égard du Gouvernement, ainsi que le soin d'assumer directement certaines dépenses intéressant un grand nombre de communes; les communes acquérant une plus grande autonomie dans l'exercice des attributions purement locales;

Que certaines communes soient fusionnées ou remaniées en tenant compte toutefois de difficultés peut-être plus psychologiques que techniques;

Que le groupement de communes urbaines soit rendu obligatoire pour le plus grand nombre de réalisations possibles (1);

Qu'en ce qui concerne les communes rurales l'amorce d'une gestion intercommunale soit entreprise et que la constitution de syndicats de communes soit facilitée, notamment en ce qui concerne les problèmes de voirie;

Que pour l'étude de certaines questions d'intérêt commun, les départements se groupent dans le cadre de régions économiques sans préjuger de l'harmonisation ultérieure de celles-ci;

Que compte tenu de la politique d'ensemble ainsi définie, les dépenses d'assistance soient équitablement réparties entre l'Etat et les collectivités locales d'après l'intérêt de la collectivité à cette dépense et l'initiative qu'elle peut avoir dans la détermination de son montant,

Que soient désormais proscrites les dépenses exagérées ou somptuaires qui ont quelquefois été engagées dans le passé,

Que soient maintenues les seules dépenses obligatoires mises à la charge des collectivités locales pour des raisons de bonne gestion technique,

Que les transferts envisagés n'augmenteraient les charges de l'Etat que d'un montant relativement faible qui ne peut être comparé avec les améliorations que ces changements devraient entraîner pour les finances locales,

2° *En ce qui concerne les recettes;*

Que les principes directeurs dégagés pour une réforme des dépenses locales (attributions mieux délimitées correspondant à une plus grande responsabilité dans la gestion et le financement ainsi d'ailleurs que le souci d'une répartition équitable des charges) inspirent également l'aménagement des recettes locales.

4. — Impôts locaux:

Que les impôts locaux continuent d'être établis principalement sur des bases réelles, afin d'éviter tout arbitraire de la part des collectivités locales, aussi bien que des différences trop sensibles entre communes ou départements voisins,

Que, dans toute la mesure du possible, les recettes aient une assiette locale facilement compréhensible par tous, adaptée aux ressources et aux besoins de la collectivité et totalement indépendante des impôts d'Etat,

(1) Un amendement présenté par le groupe des travailleurs C.G.T., et tendant à la suppression de ce paragraphe, a été rejeté à main levée.

Qu'il existe un désir général de modernisation du système actuel des finances locales, mais de même qu'en matière de réforme de la fiscalité générale, ce désir est balancé par la crainte exprimée par certains groupes de représentation aussi bien que par divers élus de communes de moyenne et grosse importance, de voir s'instaurer un système nouveau dont il serait malaisé de calculer les incidences; en conséquence, sans que dans une première étape les bases du système actuel soient profondément modifiées, les aménagements suivants soient apportés au régime en vigueur:

Centimes additionnels (1):

Que le système actuel des centimes additionnels soit provisoirement maintenu dans son principe, sous réserve des aménagements suivants qui sont de nature à préparer sa suppression progressive,

Que soit réalisée une harmonisation entre les matières imposables servant de base de calcul aux trois anciennes contributions directes, lesquelles ne présentent actuellement aucune commune mesure pour des valeurs identiques,

Que la contribution des propriétés foncières bâties et non bâties ne soit plus constituée par un principal fictif et soit taxée sur le revenu cadastral correctement évalué et fréquemment revisé, des coefficients pouvant en outre être appliqués en vue d'adapter la base d'imposition à l'évolution des loyers entre deux revisions, cette réforme supposant la revision des évaluations cadastrales,

Que la contribution mobilière soit calculée sur la valeur locative réelle de l'habitation, des décotes pour charges de famille et des déductions à titre de minimum de loyer étant prévues,

Que de nouvelles modifications d'ensemble au régime actuel de la patente qui vient d'être revisé n'interviennent qu'en ayant connaissance exacte du résultat de la première réforme, compte tenu des rectifications qui doivent être apportées à certains cas.

Taxe locale (2).

Qu'il n'est pas possible, dans l'immédiat, de supprimer le système de la taxe locale, moins en raison de ses avantages propres, bien qu'elle ait une certaine liaison avec l'activité économique de la collectivité et soit d'un excellent rendement, que de la difficulté de trouver un impôt de remplacement sans procéder à une réforme générale de la fiscalité; toutefois, que diverses modifications y soient apportées afin d'améliorer son fonctionnement, par exemple, par la stabilisation de son assiette en vue d'éviter que les ressources des collectivités soient sans cesse réduites,

Que les entrepreneurs de travaux immobiliers à l'exception des artisans visés à l'article 184 du code général des impôts, ne soient pas de nouveau assujettis à cette taxe par suite de l'atteinte qu'une telle modification porterait au principe de la réforme de 1954, ainsi que des difficultés techniques et des superpositions de taxes qui en résulteraient,

Que les surtaxes départementales et communales facultatives ne soient pas relevées, l'augmentation de la taxe risquant d'être un facteur de hausse des prix,

Que le fonds national de péréquation soit maintenu et puisse continuer à harmoniser la situation des départements dans lesquels se trouvent de grands centres commerciaux et celle des départements moins favorisés,

Que le système de garantie des recettes sur la base de l'année 1954 soit supprimé tant en raison de l'antinomie qui consiste à réclamer l'autonomie dans la gestion et la protection des recettes, que du caractère provisoire conféré à ce système qui devait remédier à l'impossibilité dans laquelle se trouvaient les collectivités locales de faire, pendant quelques années, des prévisions correctes de recettes compte tenu des modifications apportées par la loi de 1954,

Que le système actuel du compte annexe, qui ne permet pas aux collectivités de connaître le montant de la taxe locale avant de longs mois, soit supprimé,

Que de façon générale le mode de répartition de la taxe locale entre départements et communes soit revisé dans les moindres délais de façon à être rendu plus simple et efficace, à assurer à tous les points de vue le maximum d'autonomie aux communes en matière de recettes et à tenir compte de la situation particulière des communes-dortoirs ainsi que des départements et communes en voie de dépeuplement,

Que seuls subsistent ou puissent être institués les taxes et impôts locaux dont le produit est suffisamment important et qui sont particulièrement représentatifs de la richesse de la population intéressée ou correspondent à des services effectivement rendus.

2. — Subventions et emprunts:

Que les subventions allouées par l'Etat aux collectivités locales et qui représentent soit sa participation aux charges d'intérêt général, soit sa quote-part à certains travaux, soient supprimées dans la mesure où les dépenses seraient dorénavant assumées par l'Etat,

Que les dépenses d'équipement qui resteraient à la charge des départements et des communes soient financées par des emprunts plutôt que par des subventions; que ces emprunts qui devraient d'ailleurs être autorisés par l'Etat et affectés à un objet bien déterminé dont l'utilité, l'importance et l'urgence seraient examinées par une commission nationale dont la composition comporterait des représentants élus des collectivités locales, soient placés dans toute la mesure du possible auprès des contribuables intéressés à l'amélioration envisagée,

Que l'indexation des emprunts quand elle n'est pas limitée aux services productifs de recettes, elles-mêmes susceptibles d'augmentation, demeure exceptionnelle en raison de l'accroissement des charges financières que ce procédé entraîne,

Qu'une caisse d'équipement des collectivités locales soit rapidement constituée en vue d'aider les communes qui ne pourraient elles-mêmes émettre leurs emprunts, le financement initial de cette caisse étant assuré soit par un emprunt annuel émis par elle, soit par une subvention de l'Etat.

---

(1) Un amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. tendant à modifier la partie de l'avis relative aux centimes additionnels a été rejeté au scrutin public par 85 voix contre 29 et 19 abstentions (voir résultat en annexe, scrutin n° 2).

Cet amendement était rédigé de la manière suivante:

Centimes additionnels. — Remplacer tous les paragraphes de ce chapitre par:

Que soit d'ores et déjà abandonné, dans son principe, le système actuel des centimes additionnels:

A. — Que soit réalisée la fusion entre les matières imposables servant de base de calcul aux trois anciennes contributions directes « foncière, mobilière et patente » lesquelles ne présentent d'ailleurs actuellement aucune commune mesure pour des valeurs identiques,

Que soit institué au lieu et place de la contribution foncière, de la contribution mobilière et de la patente un impôt de répartition assis directement sur la valeur locative des biens réels servant à l'habitation ou à l'exercice d'une profession non salariée (taxe sur la valeur d'usage) et mis à la charge de l'usager (occupant ou exploitant),

B. — Qu'en vue de faire participer le propriétaire aux dépenses collectives qui ont pour effet de conserver, développer et améliorer son patrimoine, soit institué un impôt de quotité (taxe de propriété) assis sur la valeur vénale des biens de toute nature localisés sur le territoire de la circonscription.

(2) Un amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. tendant à modifier la partie de l'avis relative à la taxe locale a été rejeté au scrutin public par 86 voix contre 45 et 4 abstentions (voir résultat en annexe, scrutin n° 3).

Cet amendement était rédigé de la manière suivante:

Taxe locale. — Remplacer les paragraphes de ce chapitre par:

« Qu'il est possible de supprimer le système de la taxe locale dont la disparition est désirable, en dépit de ses avantages propres et de son rendement, en raison:

« 1° Des récriminations et des conflits entre l'administration et les redevables;

« 2° De son rendement très inégalement réparti qui permet à certaines municipalités de ne pas imposer un effort suffisant en matière de contributions directes;

« 3° De son incidence sur les prix.

« Que la perte de recettes résultant de cette suppression soit compensée:

« *a*) Par les transferts de charges de certaines dépenses,

« *b*) Par un léger renforcement de la fiscalité directe;

« *c*) Par des attributions équitables provenant d'un fonds national de péréquation, ce dernier étant alimenté par des ressources procurées par la T. V. A. si besoin est ».

ANNEXES

SCRUTIN N° 1

Sur l'amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. tendant à modifier le considérant relatif au régime des centimes additionnels en précisant que ce régime est « imparfait et injuste ».

Nombre de votants.............................. 120

Ont voté pour..................... 33
Ont voté contre.................. 72
Se sont abstenus.................. 15

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (33).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Richard.

Groupe de l'artisanat. — M. Chareille.

Groupe de l'agriculture. — MM. Blaise (F. O.), Carroué (C. G. T.).

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Le Hénaff, Lutfalla.

Groupe de l'Union française. — MM. Coulibaly (F. O.), Diallo (C. G. T.-U. G. T. A. N.).

Ont voté contre (72).

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Travailleurs intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chegut, Collet, Desbarrats, du Douet de Graville, Ferre, Forget, Gauthier, Genin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nove-Josserand, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Gingembre, Pisson, Trocmé.

Commerciales. — MM. Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerle, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Verret.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanie, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Jourdain.

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Bye, Dumontier, May, Sauvy.

Groupe des activités diverses. — MM. Compeyrot, Montfajon.

Groupe des classes moyennes. — M. Tisserand.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Se sont abstenus (15).

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Charuau, Chaulet, Esperet, Levard, Lienart, Mayoud, Quirin, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

Groupe de l'agriculture. — M. Haniquaut (C. F. T. C.).

Groupe de l'Union française. — M. Pongault (C. F. T. C.).

SCRUTIN N° 2

Sur l'amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. tendant à recommander que soit d'ores et déjà abandonné dans son principe le système actuel des centimes additionnels, et qu'il soit remplacé par un impôt sur la valeur locative et un impôt sur la valeur vénale.

Nombre de votants.............................. 133

Ont voté pour..................... 29
Ont voté contre.................. 85
Se sont abstenus.................. 19

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (29).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamare, Goudy, Lafond, Neumeyer, Richard.

Groupe de l'agriculture. — MM. Blaise (F. O.), Carroué (C. G. T.).

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Le Hénaff.

Groupe de l'Union française. — M. Coulibaly (F. O.).

Ont voté contre (85).

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Travailleurs intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chareille, Chopin, Colomer, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Desbarrats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy Charron, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Gingembre, Pisson, Trocmé.

Commerciales. — MM. Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Lutfalla, Verret.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Jourdain.

Groupe des associations familiales. — MM Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Mme Picard.

Groupe des activités diverses. — MM. Compeyrot, Montfajon.

Groupe des classes moyennes. — M. Tisserand.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Se sont abstenus (19).

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Chaulet, Charuau, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Quirin, Mlle Tribolati, Vandenbussche, Vansielegehm, Willame.

Groupe de l'agriculture. — M. Haniquaut (C. F. T. C.).

Groupe de l'Union française. — M. Pongault (C. F. T. C.).

Groupe de la pensée française. — MM. Bye, Dumontier, May, Sauvy.

SCRUTIN N° 3

sur l'amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.-F. O. tendant à recommander la suppression de la taxe locale et à indiquer comment la perte de recettes résultant de cette suppression pourrait être compensée.

Nombre de votants 135

Ont voté pour 45
Ont voté contre 86
Se sont abstenus 4

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (45).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Charuau, Chaulet, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Quirin, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Richard.

Groupe de l'agriculture. — MM. Blaise (F. O.), Carroué (C. G. T.), Haniquaut (C. F. T. C.).

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Le Hénaff.

Groupe de l'Union française. — MM. Coulibaly (F. O.), Pongault (C. F. T. C.), Diallo (C. G. T.-U. G. T. A. N.).

Ont voté contre (86).

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Groupe des travailleurs intellectuels — M. Wolff.

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chareille, Chopin, Colomer, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Desbarrats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Lutfalla, Verret.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Jourdain.

Groupe des activités diverses — MM. Compeyrot, Montfajon.

Groupe des classes moyennes. — M. Tisserand.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Se sont abstenus (4).

Groupe de la Pensée française. — MM. Byé, Dumontier, May, Sauvy.

SCRUTIN N° 4

sur l'ensemble du projet d'avis.

Nombre de votants 145

Ont voté pour 139
Ont voté contre 2
Se sont abstenus 4

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (139).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Charuau, Chaulet, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Quirin, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Richard.

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Groupe des travailleurs intellectuels — M. Wolff.

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chareille, Chopin, Colomer, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud, Séné.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Carroué (C. G. T.), Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Desbarrats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Haniquaut (C. F. T. C.), Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — MM. Auberger, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Kruger, Mayolle, Meunier, Rogliano, Trocmé.

Commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Demmerlé, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Le Hénaff, Lutfalla, Verret.

Groupe des coopératives. — MM Benoist, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Coulibaly (F. O.), Jourdain, Pongault (C. F. T. C.), Diallo (C. G. T.-U. G. T. A. N.)

Groupe de la Pensée française. — MM. Branger, Byé, Dumontier, May, Philip, Sauvy.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Honist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des activités diverses. — MM. Compeyrot, Montfajon.

Groupe des classes moyennes. — M. Tisserand.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Ont voté contre (2).

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — M. Gingembre.

Commerciales. — M. Deleau (Gustave).

Se sont abstenus (4).

Groupe des entreprises privées:

Industrielles. — MM. Cagniard, Pisson.

Commerciales. — MM. Goudaert, Stoll.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.